

Ржевская Л.В., старший преподаватель кафедры государственно-правовых дисциплин Дальневосточного юридического института МВД РФ.

Институт уполномоченного по правам ребенка: опыт России и зарубежных стран

Автор статьи, опираясь на исследования российских и зарубежных ученых, материалы практики, анализирует опыт создания и деятельности института уполномоченного по правам ребенка. Один из путей решения указанной проблемы автор видит в необходимости внесения изменений в действующее федеральное законодательство и принятия модельного федерального закона об уполномоченном по правам ребенка.

Ключевые слова: *международные обязательства России, уполномоченный по правам ребенка, институт уполномоченного по правам ребенка в субъектах РФ.*

Двадцать лет назад на всемирной встрече на высшем уровне в интересах детей мировые лидеры взяли на себя обязательство и выступили с безотлагательным всеобщим призывом обеспечить каждому ребенку лучшее будущее. В Конвенции о правах ребенка 1989 г., которая ратифицирована наибольшим за всю историю числом государств (193, включая Россию), и в факультативных протоколах к ней содержится всеобъемлющий комплекс международно-правовых стандартов в отношении защиты и обеспечения благополучия детей.

10 мая 2002 г. Генеральная Ассамблея ООН приняла Декларацию и План действий под названием "Мир, пригодный для жизни детей". В этом документе, за который голосовала и наша страна, в пункте 34 говорится, что в каждом государстве, где ратифицирована эта Конвенция, необходимо создавать на национальном, региональном уровне службы уполномоченных по правам ребенка.

Согласно данным статистического сборника, подготовленного Федеральной службой государственной статистики и Детским фондом ООН (ЮНИСЕФ) "Дети в России - 2009", на конец 2008 г.:

- 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 интернатных учреждениях;
- 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) <1>.

<1> См.: Юнисеф и Росстат представили новый сборник "Дети в России" // URL: <http://www.unicef.org/russia/ru/medial3751.html>.

Поскольку дети являются самой незащищенной группой населения, для обеспечения их прав требуются дополнительные независимые механизмы. В сложившейся ситуации, учитывая международные обязательства России в данной области, возникает вопрос о необходимости введения специального института по охране прав детей - уполномоченного по правам ребенка (далее - 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 годы XX в.

В изданном ЮНИСЕФ дайджесте "Институт уполномоченных по правам ребенка" выделяются четыре основных способа образования института УпПР:

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

<2> См.: *Институт уполномоченных по правам ребенка. ЮНИСЕФ, 1997. С. 4 - 6.*

Несмотря на существующее разнообразие моделей УпПР в зарубежных странах, в деятельности уполномоченных можно выделить общие черты, заключающиеся в выполнении ими следующих функций:

- защита прав конкретного ребенка и представительство его интересов;
- расследование дел по индивидуальным жалобам детей;
- наблюдение за осуществлением законодательства, касающегося защиты интересов ребенка;
- внесение рекомендаций в государственные органы по совершенствованию законодательства в области охраны прав ребенка;
- содействие повышению информированности о правах ребенка, как самих детей, так и взрослых;
- посредничество в случаях возникновения конфликта между ребенком и его родителями;
- представление докладов о проделанной работе и о положении дел в вопросе соблюдения прав 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 интересов всех детей.

В данной сфере очень интересен опыт Польши. На сегодняшний день Польша - единственное государство, в котором УпПР обладает конституционным статусом. Работа над созданием в Польше данного института началась по инициативе неправительственных организаций и обществ, занимавшихся проблемами, связанными с правами ребенка. Как результат их усилий, в 1997 г. в Конституцию Республики Польша (п. 4 ст. 72) было внесено положение, обеспечивающее правовую основу для создания института Уполномоченного по правам ребенка.

По Конституции Польши способ назначения Уполномоченного по правам ребенка, а также объем его компетенции определяет закон. Этот Закон был принят 6 января 2000 г. <3>.

<3> См.: *Уполномоченный по правам ребенка (опыт Республики Польша)* // URL: <http://www.kursach.com/biblio/00010100/014.htm>.

Вышеуказанный Закон 2000 г. определяет место УпПР в системе органов государственной власти. Компетенцией по назначению УпПР обладают совместно Сейм и Сенат (нижняя и верхняя палаты польского парламента). Назначает его Сейм с согласия Сената по представлению Маршала Сейма (спикера нижней палаты). Уполномоченный приносит присягу перед Сеймом. С момента принесения им присяги начинается 5-летний срок его полномочий, который может быть продлен еще на 5 лет.

С целью обеспечения беспристрастности УпПР Конституция Польши (ст. 103) и вышеуказанный Закон налагают на него ограничения, подобно тем, которые предусмотрены для Уполномоченного по правам человека (запрет занимать иную должность и заниматься иной профессиональной деятельностью, запрет заниматься общественной деятельностью, несовместимой с обязанностями и достоинством Уполномоченного по правам ребенка). В то же время Закон предоставляет УпПР гарантии независимости его деятельности (в т.ч. гарантии неприкосновенности), соблюдение которых контролирует Маршал Сейма. Уполномоченный несет ответственность только перед Сеймом.

УпПР предпринимает действия, предусмотренные законом, по собственной инициативе, принимая во внимание поступающие к нему сведения о нарушении прав или интересов ребенка. Уполномоченный не подменяет собой специализированные службы, организации и общества, занимающиеся охраной детей, а вмешивается лишь в тех случаях, когда предпринятые меры оказались безуспешными или применялись ненадлежащим образом.

В своей деятельности Уполномоченный 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 защите прав 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.

УпПР предоставляет Сейму и Сенату ежегодный отчет о своей деятельности, а также замечания о состоянии соблюдения прав ребенка в Польше. Информация эта имеет открытый и общедоступный характер, публикуется в средствах массовой информации, что стимулирует обсуждение состояния прав детей в Польше.

Для обеспечения деятельности УпПР в Польше создано Бюро Уполномоченного по правам ребенка. Организационную структуру Бюро определяет устав, утвержденный Маршалом Сейма. На основании устава функционируют два подразделения, обеспечивающие работу Уполномоченного: отдел исследований и анализа и информационно-интервенционный отдел.

Представляется, что опыт функционирования в Польше института УпПР и принципы его деятельности имеют существенное значение для всех государств Центральной и Восточной Европы, экспериментирующих с идеей защитника прав ребенка, в том числе и для России.

Как показывает опыт государств, создавших у себя институт УпПР, наличие данного института является важным механизмом защиты прав и интересов ребенка, поскольку омбудсмен является независимым органом, наделенным правом выступать от имени ребенка и одновременно сосредоточивающим свою деятельность исключительно на защите интересов всех детей.

На сегодняшний день вопрос о создании поста Уполномоченного по правам ребенка согласно Конституции РФ оставлен на усмотрение субъектов РФ. Уполномоченный по правам человека в РФ поддержал предложение ряда депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ и неправительственных правозащитных организаций о создании в России института Уполномоченного по правам ребенка <4>.

<4> См.: Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации в 1999 г. // Российская газета. 2000. 5 апр.

Для отработки эффективной модели института УпПР с 1998 г. Министерство труда России совместно с рядом регионов и при поддержке ЮНИСЕФ реализует 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) и 3 - на уровне муниципального образования (Арзамасский район Нижегородской области, г. Волжский Волгоградской области, г. Екатеринбург). В 5 субъектах пост уполномоченного введен на основании закона субъекта РФ (Краснодарский и Красноярский края, Кемеровская, Самарская области, г. Москва). Из 15 уполномоченных трое работают на общественных началах (Ивановская и Новгородская области, г. Волжский Волгоградской области).

Порядок назначения и организационно-правовой статус региональных уполномоченных различен. Пока в большинстве случаев уполномоченные включены в систему исполнительной власти и назначаются главами администраций. Однако в субъектах Федерации, где решение о введении должности уполномоченного принято в последние два года, они назначаются, как правило, законодательным органом или с его согласия. Тем самым уполномоченные приобретают парламентский статус и имеют большую независимость от исполнительной власти, что повышает эффективность их работы.

В Республике Северная Осетия - Алания, Москве, Санкт-Петербурге, Краснодарском и Красноярском краях, Самарской области для обеспечения деятельности регионального уполномоченного учрежден аппарат уполномоченного или аналогичные ему структуры.

В недавно принятом Указе Президента РФ от 1 сентября 2009 г. о введении должности Уполномоченного по правам ребенка при Президенте <5> дана рекомендация о создании подобных институтов и в регионах. По сути, данный Указ Президента субъекты РФ восприняли как руководство к действию, и процесс введения данной должности в регионах значительно активизировался.

<5> См.: Указ Президента РФ от 1 сентября 2009 г. N 986 "Об Уполномоченном при Президенте Российской Федерации по правам ребенка" // Собрание законодательства РФ. 2009. N 36. Ст. 4312.

Например, в срочном порядке принимается соответствующий закон г. Санкт-Петербурга; указом Президента Республики назначен уполномоченный в Чувашии,

и одновременно дано поручение подготовить соответствующий закон; назначен уполномоченный в г. Ульяновске; губернатор Смоленской области в январе 2010 г. принял решение об учреждении новой должности - Уполномоченного по правам ребенка в Смоленской области (он будет входить в структуру аппарата Уполномоченного по правам человека; в Приморском крае, Амурской и Сахалинской областях для организации деятельности Уполномоченного по правам ребенка планируется введение дополнительных должностей государственной гражданской службы; в Еврейской автономной и Магаданской областях, Чукотском автономном округе должность УпПР будет учреждена на общественных началах, при этом организационно-техническое обеспечение его деятельности возлагается на один из органов исполнительной власти субъектов; в Камчатском и Хабаровском краях в данный момент определяется организационно-правовая форма института УпПР с учетом уже действующих комиссий по правам человека при губернаторе Камчатского края и Уполномоченного по правам человека в Хабаровском крае).

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 защитой прав 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" <6>.

<6> См.: Интервью ИА REGNUM Новости с А.И. Голованем, Уполномоченным по правам ребенка при Президенте России // URL: [http:// www.volgograd.ru/ news/ common/ 2009/ 251027.news](http://www.volgograd.ru/news/common/2009/251027.news).

Опыт работы региональных УпПР свидетельствует, что данный институт стал важным звеном в системе обеспечения прав и законных интересов детей, заняв в сложившейся сегодня системе государственных органов, содействующих

соблюдению и защите прав 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 содействию защиты прав детей сдерживаются рядом проблем.

Практика показала, что успешность работы уполномоченного как института независимого контроля общества за деятельностью государственных органов по обеспечению прав детей в значительной степени связана с организационно-правовым статусом уполномоченного. Встроенность должности уполномоченного в структуру исполнительной власти, фактическое подчинение вышестоящему руководителю ограничивают действия уполномоченного по полноценной защите прав и законных интересов ребенка в субъекте РФ.

Примеры работы уполномоченных на общественных началах свидетельствуют о том, что они испытывают значительные трудности при осуществлении своей деятельности, прежде всего финансового и организационно-технического характера, а это, в свою очередь, снижает результативность их работы и в конечном итоге подрывает саму идею независимого контроля за деятельностью государственных органов по соблюдению прав детей.

Предпочтительным представляется вариант, при котором должность уполномоченного вводится законом субъекта Российской Федерации, закрепляющим правовые основы, принципы и гарантии деятельности уполномоченного, его полномочия, порядок назначения и прекращения полномочий, а сам уполномоченный 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 уполномоченных при объективно значительном объеме их работы предусмотрено наличие аппарата, обеспечивающего его работу, что значительно ослабляет организационно-технические возможности осуществления уполномоченным его функций.

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

Одним из путей решения указанной проблемы на первом этапе могло бы стать включение должности УпПР в перечень органов и лиц, оказывающих содействие ребенку в реализации и защите его прав и законных интересов, и внесение соответствующего дополнения в ст. 7 Федерального закона "Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации" <7>.

<7> *Собрание законодательства РФ. 1998. N 31. Ст. 3802.*

Отсутствие единого федерального закона, имеющего своей целью комплексную защиту прав матерей, 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 рамочного 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.

Представляется, что данный федеральный закон должен предусмотреть в качестве основных задач уполномоченного следующие:

- обеспечение гарантий прав, свобод и законных интересов ребенка, развитие и дополнение существующих форм и средств защиты прав ребенка во взаимодействии с органами государственной власти и органами местного самоуправления, в компетенцию которых входит защита прав и законных интересов ребенка;
- всемерное содействие восстановлению нарушенных прав ребенка;
- анализ состояния дел по соблюдению прав ребенка и подготовка предложений по совершенствованию законодательства.
- Уполномоченные для выполнения стоящих перед ними задач должны иметь право:

- посещать государственные органы и органы местного самоуправления, учреждения, организации и предприятия независимо от форм собственности (особенно важно, что уполномоченные обладают правом беспрепятственного посещения детских интернатных учреждений);

- проводить самостоятельно или с участием государственных и муниципальных органов проверки обстоятельств, связанных с нарушением прав ребенка;

- направлять государственным органам, органам местного самоуправления и их должностным лицам предложения и рекомендации, относящиеся к обеспечению прав ребенка и совершенствованию процедур, затрагивающих права ребенка;

- при выявленных нарушениях прав детей или конкретного ребенка обратиться в суд, в компетентные органы с просьбой о возбуждении дисциплинарного или административного производства в отношении должностных лиц, в действиях которых усматриваются нарушения прав ребенка;

- готовить предложения о внесении изменений в действующее законодательство по вопросам, затрагивающим права ребенка;

- привлекать к совместной работе квалифицированных специалистов и создавать экспертные группы, советы по правам ребенка из числа ученых и специалистов, работающих с детьми, привлекать к сотрудничеству неправительственные организации.

В федеральном законе необходимо предусмотреть ответственность органов государственной власти, органов местного самоуправления, их должностных лиц, руководителей организаций, в том числе и коммерческих организаций, за их действия или бездействие, в которых уполномоченный 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.

Весьма важным является появление уполномоченных по правам ребенка повсеместно, а точнее - их присутствие во всех субъектах РФ без исключения на уровне администраций субъекта Федерации и органов местного самоуправления,

наряду с федеральным Уполномоченным по правам ребенка. Только в этом случае можно говорить о существовании действенной, полной и прогрессивной системы защиты прав, свобод и законных интересов несовершеннолетних. К сфере деятельности Уполномоченного по правам ребенка следовало бы отнести также координацию деятельности государственных, муниципальных органов и неправительственных правозащитных организаций, которые связаны единой задачей обеспечения и защиты прав ребенка в России.

Развитие института уполномоченных по правам ребенка в субъектах РФ является стратегическим направлением государственной политики по созданию эффективной системы защиты прав детей в России.