

## **Н.В. Комбаров**

# **МИРОВОЙ И РОССИЙСКИЙ ОПЫТ СОЗДАНИЯ ИНСТИТУТА УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ РЕБЕНКА**

Изучение опыта иностранных государств, как отмечал М. Ансель, «открывает перед юристом новые горизонты, позволяет ему лучше узнать право своей страны, что специфические черты этого права особенно отчетливо выявляются в сравнении с другими системами. Сравнение способно вооружить юриста идеями и аргументами, которые нельзя получить даже при очень хорошем знании только собственного права» [2, с. 38].

Должность или ведомство омбудсмена по правам ребенка традиционно определяется как независимый законодательно учрежденный орган, созданный для отстаивания прав и интересов детей. Самый первый закон, которым была учреждена такая должность, назывался «Закон о норвежском омбудсмене по правам ребенка» 1981 года, в тексте закона эта должность именуется как комиссар по правам ребенка.

Права детей особенно уязвимы в тех случаях, когда их нарушают, потому, что дети практически лишены возможности обратиться за советом или защитой к независимым организациям или лицам. Если же они и обращаются с жалобой, к ней относятся с гораздо меньшим вниманием, чем к жалобам взрослых. Уязвимость ребенка особенно заметна, когда речь идет об их гражданских и политических правах, которые часто не признаются и не соблюдаются даже в принципе. Лишь в очень немногих странах действительно признаются и защищаются права детей на участие в принятии решений, свободу высказывания, свободу совести и вероисповедания, на свободу объединения. Многие страны, несмотря на то, что они ратифицировали Конвенцию ООН о правах ре-

бенка 1989 года, по-прежнему неохотно идут на принятие законов и осуществление политики, адресно направленных на реализацию прав и свобод ребенка.

Хотя ведомства омбудсмена и комиссара по правам ребенка не похожи друг на друга, можно выделить четыре основные модели создания такого ведомства, его развития, мандата и статуса:

1) омбудсмены, учрежденные специальным законом, который принимается парламентом;

2) омбудсмены, учрежденные в соответствии с законодательством об охране детства;

3) омбудсмены, должности которых учреждены в рамках существующих государственных органов;

4) омбудсмены, должности, которых учреждены неправительственными организациями и которые работают под их эгидой.

Значительное число ведомств омбудсмена по правам ребенка было учреждено в соответствии с законом, принятым на основе специально внесенного для этой цели законопроекта. В таком законе, как правило, определяются prerogatives и полномочия создаваемого ведомства. В принципе такие органы не зависят от правительства. Их финансирование, функции и статус определяются парламентом (законодательным органом), которому они, в свою очередь, подотчетны. Поэтому они относительно свободны от вмешательства в свою работу и могут открыто оспаривать и критиковать правительственные постановления, политику и решения о выделении средств на нужды детей. Некоторые из этих органов также наделены определенными полномочиями проводить

расследования, представлять доклады парламенту (законодательному органу) и выступать в качестве консультантов при разработке нового законодательства.

Так, например, в Норвегии ведомство омбудсмена, образованное в 1981 году на основании Закона об учреждении должности омбудсмена по правам ребенка, получило широкие полномочия, в соответствии с которыми ему поручается «содействовать защите и представлять интересы детей перед органами государственной власти или руководством частных компаний и организаций и следить за условиями, в которых растут и развиваются дети». Деятельность омбудсмена ограничивается лишь при рассмотрении конфликтных ситуаций в семье или вопросов, которые уже стали предметом судебного разбирательства. Он имеет право доступа во все государственные учреждения, а также к любым документам в затрагивающих интересы детей случаях, которыми занимаются органы государственной власти.

В Швеции ведомство омбудсмена, образованное в 1993 году в соответствии с Законом об учреждении должности омбудсмена по правам ребенка, уполномочено «отстаивать потребности, права и интересы детей и молодежи и обеспечивать выполнение Швецией взятых ею обязательств в соответствии с Конвенцией Организации Объединенных Наций о правах ребенка» (Сюлвандер, 1995) [5, с. 63]. Ведомство омбудсмена функционирует как национальный совет под контролем Министерства здравоохранения и социальных дел, но ежегодно отчитывается перед парламентом страны [9, с. 31].

Совет Французской общины в Бельгии в 1991 году постановил учредить должность комиссара по правам ребенка, основная задача которого – содействовать защите прав детей. Ведомство комиссара имеет право обращаться к органам государственной власти с просьбой проведения расследований и требовать предоставления необходимых ему документов у всех государственных учреждений, а также у частных организаций, если они получают государственные дотации [3, с. 38–44].

Часть ведомств омбудсменов учреждена в рамках законодательства об охране детства, согласно которому функции омбудсмена непосредственно связаны с исполнением и контролем за исполнением соответствующего закона.

В Австрии принятый в 1989 году Закон о защите интересов молодежи предусматривал создание системы представительств омбудсменов на местах для консультирования молодежи до 18 лет и оказания помощи в случае конфликтов с органами социального обеспечения и образования.

В провинции Онтарио (Канада) в соответствии с Законом об услугах в деле охраны детства и защиты семьи 1984 года было создано Управление служб по охране детства и защите семьи. В его задачу входят координация деятельности системы защиты (за исключением защиты в суде) детей и семей, руководство этой системой, а также консультирование по вопросам, касающимся интересов детей и семей [8, с. 45–48].

Ведомства омбудсменов также учреждаются и не на законодательной основе. В этом случае они не имеют законодательно закрепленного мандата и полномочий. В ряде стран такие ведомства созданы правительством, при этом омбудсмены состоят в штате государственного органа и подотчетны ему.

В Австрии в Законе об охране детства 1990 года содержалось лишь поручение о создании в федеральных землях ведомств омбудсменов по правам ребенка. Национальное ведомство омбудсмена по правам ребенка было учреждено в 1991 году в рамках Министерства по делам семьи, молодежи и защиты окружающей среды. Оно не имеет ни финансовой, ни политической независимости, но может проводить расследование деятельности государственных органов в тех случаях, когда она не соответствует наилучшим интересам детей [7, с. 29–32].

Институт польского омбудсмена учрежден на основании закона «О Представителе по правам граждан» 1987 года. Это государственное учреждение, которое, не обладая властными функциями и пользу-

ясь атрибутом независимости, стоит на страже гражданских прав и свобод и имеет возможность действовать гибко, быстро и без лишних формальностей. Любой ребенок имеет право обратиться в службу Уполномоченного, если его права были нарушены органами государственной власти (ст. 80 Конституции Польши 1997 года). Из жалоб, касающихся детей, Уполномоченный прежде всего принимает к рассмотрению дела детей, интересы которых не представляют родители, т.е. детей, находящихся на попечении государства в детских домах, а также дела о нарушении прав ребенка [11, с. 46–47].

В ряде случаев ведомства омбудсменов включаются в существующие законодательно учрежденные органы. Во фламандском регионе Бельгии законодательно учрежденная организация «Кале ен Жезин», занимающаяся охраной детства, организовала в 1992 году «службу омбудсмена» по делам детей до шести лет. Ей поручено обеспечивать надлежащее функционирование организаций и учреждений, занимающихся охраной детства, а также способствовать оказанию помощи малолетним детям. Омбудсмен является государственным служащим при государственном учреждении. Это ограничивает свободу его действий по сравнению с независимыми омбудсменами, однако считается, что взаимодействие его ведомства с правительством расширяет возможности проведения исследований в интересах детей, а официальный статус придает больший вес представляемым отчетам.

В Дании Национальный совет по правам детей был создан в 1995 году на трехлетний период. Он был учрежден постановлением парламента, но без принятия соответствующего закона. Совет действует в качестве независимого финансируемого государством органа в составе Министерства социальных дел. Его задача – содействие соблюдению прав детей путем проведения консультаций непосредственно с детьми по наиболее важным для них вопросам. Хотя формально Совет не зависит от правительства, некоторые неправительственные организации Дании вырази-

ли озабоченность в связи с тем, что он является неадекватной заменой ведомства омбудсмена, поскольку, с одной стороны, не пользуется полной независимостью, а с другой – не руководствуется в своей деятельности положениями Конвенции о правах ребенка.

Несколько иная модель была разработана в Германии, где председатель бундестага и парламентские фракции учредили в 1987 году Комиссию по делам детей. Комиссия работает при комитетах бундестага по правам женщин и молодежи и по проблемам семьи и престарелых граждан и имеет в своем составе представителей от этих комитетов. Каждая из четырех фракций бундестага назначила по одному комиссару по правам ребенка, которые и составляют Комиссию. Ее задача заключается в том, чтобы представлять интересы детей как в парламенте, так и вне его, вносить предложения относительно политики в области защиты интересов детей и содействовать парламенту в определении приоритетов в его работе. Хотя правовой статус Комиссии в парламенте не получил четкого определения и она, как часть структуры парламента, зависит от него, преобладает мнение, что Комиссии удалось привлечь большее внимание к политике в отношении детей и добиться лучшего осознания проблем охраны детства.

Кроме того, все большее число стран предпринимает попытки отыскать альтернативные (действенные) и конструктивные способы защитить и обеспечить права и свободы ребенка, избежать «ненужных» контактов ребенка или подростка с судебной системой. Это особенно касается правонарушителей, впервые обвиненных и сознавшихся в мелком правонарушении. Альтернативные санкции могут включать рассмотрение дел таких детей не судом, а каким-либо иным органом, или же использоваться на ранней стадии, предшествующей любому слушанию.

В настоящее время существуют примеры создания ряда органов, заменяющих формальные суды и уполномоченных рассматривать дела детей, которые совершили не слишком серьезные правонаруше-

ния и признались в их совершении. Это, например, хорошо известная система «слушаний по делам детей» в Шотландии. Она (система) применяется к правонарушителям в возрасте до 18 лет, если только совершенное ими преступление не квалифицируется как тяжкое. Вместо того, чтобы предстать перед уголовным судом, подростки присутствуют на слушании, проходящем в менее формальной и враждебной обстановке, чем судебное разбирательство. В ходе этих слушаний коллегия, состоящая из специально обученных представителей общественности, после обсуждения дела с родителями, учителями и самим ребенком принимает решение о мерах воздействия, основанное на соображениях благополучия, защиты и обеспечения его прав и интересов. Решения этих слушаний могут быть обжалованы через суд, однако в ходе самих слушаний ребенку не предоставляется адвокат. Поскольку это противоречит статье 37 (d) Конвенции о правах ребенка, гарантирующей доступ к юридической помощи, правительство Великобритании при ратификации Конвенции сделало оговорку. Она была мотивирована желанием получить «право на сохранение действующей в настоящее время системы слушаний по делам детей...», которая за много лет доказала, что является весьма эффективным способом решения проблем несовершеннолетних. Эта оговорка была снята 18 апреля 1997 года.

В ряде регионов Российской Федерации действуют Уполномоченные по правам ребенка. Их статус регулируется как законами, так и положениями, принимаемыми органами исполнительной власти. В последнем случае Уполномоченный не избирается представительным органом, а назначается главой администрации. Организационно Уполномоченные по правам ребенка являются подразделениями администрации. С одной стороны, это ставит под большое сомнение принцип независимости, объективности данного института в защите прав несовершеннолетних, с другой, конкретный результат и его эффективность как органа исполнительной власти [1, с. 320].

Во многих странах мира есть неправительственные организации, которые проводят кампании в защиту прав детей, лоббируют их интересы и содействуют соблюдению этих прав и интересов. Однако очень немногие из таких организаций прямо указывают, что исполняют функции омбудсмана или комиссара по правам ребенка.

Однако бывают и исключения, как пример, в Финляндии Маннергеймовская лига содействия охране детства учредила в 1981 году службу омбудсмана по правам ребенка, чтобы дать детям возможность получать, при необходимости, из первых рук информацию по правовым вопросам и другую помощь. В создании этой службы нашла отражение позиция Маннергеймовской лиги относительно того, что требуются законодательные средства защиты прав детей. Омбудсмен оказывает целый ряд услуг – от консультаций по основным правовым вопросам до представления интересов детей при рассмотрении исков в суде.

В настоящее время омбудсманы или комиссары ведут свою работу по трем основным направлениям:

- защита главным образом прав конкретного ребенка и представительство его интересов;
- защита интересов отдельных детей и детей в целом;
- деятельность в интересах всех детей, которая не предполагает представительства интересов конкретного ребенка.

Далеко не во всех ныне действующих ведомствах омбудсменов ведется работа сразу по всем вышеперечисленным направлениям, хотя лишь немногие из них имеют ограниченный объем полномочий, не позволяющий им выходить за пределы расследования отдельных конкретных случаев. Задача большинства омбудсменов – добиться внесения изменений, направленных на расширение прав детей, в проводимую государством политику и действующее законодательство. Однако объем полномочий по проведению подобной деятельности не одинаков. Омбудсманы или уполномоченные по правам ребенка, отстаивающие главным образом

интересы конкретного ребенка и изучающие проблемы и нужды отдельных семей и лиц, строят свою работу в основном с учетом более общих проблем, вырастающих из таких отдельных случаев. При выявлении сходных по своему характеру проблем омбудсменов, как правило, использует это обстоятельство, чтобы добиваться проведения в жизнь изменений, необходимых для предотвращения появления подобных проблем в будущем. В тех случаях, когда посты омбудсменов учреждаются для защиты интересов детей в целом, омбудсмены учитывают в своей работе не только результаты анализа конкретных жалоб, но и проблемы, наличие которых подтверждается другими источниками. Они, например, во все большей степени используют Конвенцию о правах ребенка как своего рода эталонный свод принципов и норм, которыми следует руководствоваться при рассмотрении вопроса о правах детей и проведении в жизнь изменений законодательного, политического и практического характера, необходимых для того, чтобы права детей соответствовали этим принципам и нормам. Все без исключения ныне действующие ведомства омбудсменов важной частью своей работы считают повышение информированности общества о правах детей.

В Финляндии омбудсмен выступает исключительно в качестве защитника по индивидуальным жалобам, подаваемым либо самими детьми, либо от их имени. Полномочия не позволяют ему выступать, основываясь на таких индивидуальных жалобах, от имени всех детей в целом. Тем не менее его служба находится в помещении, где располагается также одна из неправительственных организаций – Маннергеймовская лига содействия охране детства, которая осуществляет более широкую деятельность по защите и соблюдению прав и интересов детей. Омбудсмен дает консультации по правовым вопросам, сообщает о нарушениях прав человека, выступает в качестве эксперта в суде и помогает в составлении жалоб. В число проблем, по которым к омбудсмену обращаются за помощью, входят насилие

в отношении молодежи, сексуальные домогательства и соблюдение прав детей в школах, больницах, приемных семьях, детских домах, а также при расторжении брака родителей. Будучи нестатутарным (учрежденным не законодательно) учреждением, служба омбудсмена не имеет официального статуса, то есть не обладает полномочиями отдавать распоряжения ни о доступе к документам, ни о проведении расследования без поступления конкретной жалобы от ребенка. Вместе с тем омбудсмен докладывает об имеющихся делах парламентскому омбудсмену Финляндии либо канцлеру по вопросам юстиции, а при наличии серьезных нарушений вносит такие дела на рассмотрение Европейской комиссии по правам человека. Служба омбудсмена также дает детям консультации по телефону.

В Австрии местные омбудсмены имеют право оказывать индивидуальные консультативные и посреднические услуги детям и несущим юридическую ответственность за детей лицам по вопросам, касающимся статуса детей и обязанностей их опекунов. Кроме того, они оказывают помощь в разрешении споров, касающихся методов ухода за детьми и их воспитания, а также стремятся более полно информировать общественность о правах детей, публикуя просветительские материалы и организуя «информационные события». Однако нормативной основой деятельности этих омбудсменов служат лишь общие принципы. Поэтому в девяти федеральных землях ситуация складывается по-разному, в результате чего задачи и полномочия действующих в них омбудсменов весьма различны.

В пяти фламандских провинциях Бельгии в рамках использующей фламандский язык «службы омбудсмена» действует *ombudsamtenaar*. Основной его функцией является работа по индивидуальным случаям, касающимся детей в возрасте до шести лет. При неоднократном возникновении сходных по своему характеру проблем возможно также вынесение им рекомендаций по вопросам проводимой политики. Многие в его работе

связано и с информированием общественности о предоставляемых детям услугах, а также о выполнении положений Конвенции о правах ребенка, чему уделяется первоочередное внимание.

В Норвегии омбудсмен оказывает детям консультативные услуги и защиту по всем вопросам, кроме связанных с семейными конфликтами или рассматривающихся в суде. Омбудсмен обладает также достаточно широкими полномочиями, чтобы выступать в качестве представителя интересов норвежских детей в целом и вести работу по улучшению условий их жизни. В целях содействия упрочению и расширению прав детей ведомство омбудсмена налаживает контакты с политическими партиями, министерствами, органами местного самоуправления, средствами массовой информации и неправительственными организациями. В силу того, что данное ведомство было создано до принятия Конвенции о правах ребенка, правовое обоснование его деятельности не выражено в формулировках данной Конвенции, а сама Конвенция не обозначена в качестве принципиальной основы его деятельности. Однако на практике это ведомство является органом, защищающим права детей.

В деятельности генерального уполномоченного по правам ребенка франкоязычной части Бельгии также сочетаются функции по рассмотрению индивидуальных жалоб, касающихся осуществления прав детей, с контролем за неукоснительным соблюдением соответствующего законодательства, предоставлением рекомендаций о внесении в него необходимых изменений и повышением информированности общества о правах детей.

В Швеции уполномоченный по делам детей и молодежи не обладает какими-либо предусмотренными законом полномочиями вмешиваться в рассмотрение конкретных дел. Его обязанности заключаются скорее в том, чтобы, выступая как бы представителем интересов всех детей, сосредоточивать свою деятельность главным образом на информировании общественности и формировании соответствующего общественного мнения. В обязанно-

сти возглавляемого им ведомства входят оценка потребностей, прав и интересов детей и контроль за соблюдением Шведией своих обязательств по Конвенции о правах ребенка. Тем не менее, признается, что без непосредственного контакта с детьми возглавляемое им ведомство утрачивает право выступать от их имени. Поэтому оно устанавливает прямые контакты с детьми, направляя своих представителей в школы и иные детские учреждения. Была также организована недорогостоящая информационная линия, позволяющая детям обращаться к омбудсмену по поводу их проблем и получать информацию относительно своих прав.

Датский национальный совет по правам детей также не принимает к рассмотрению индивидуальные дела. Он служит своего рода связующим звеном, с помощью которого мнения и проблемы детей доводятся до сведения лиц, ответственных за принятие решений в области политики и законодательства. Советом была создана новаторская система консультаций с детьми, в которую сейчас входят семь школ и один детский сад, расположенные в различных районах Дании. Совет рассылает по школам опросные листы, содержащие конкретные вопросы относительно проводимой политики. Эти документы обсуждаются со школьниками, которые затем могут составить коллективный или индивидуальный ответ. После обсуждения результатов опроса организуются трехдневные выездные семинары. Совет проводит также консультации с детьми путем выборочных опросов с использованием средств массовой информации. Затем проблемы, вызывающие озабоченность детей, а также высказанные ими мнения доводятся до сведения соответствующих государственных органов.

В Германии подобный орган имеет право проверять все федеральные законодательные акты с точки зрения их влияния на положение детей и предлагать, в случае необходимости, соответствующие поправки к ним. Функции Комиссии связаны исключительно с политическими вопросами, рассматриваемыми на уровне парламента. Она не имеет права содейство-

вать распространению информации или распространять ее среди широких слоев населения, равно как и не уполномочена рассматривать отдельные случаи нарушения прав детей или реагировать на них.

Институт уполномоченных (омбудсменов) или комиссаров по правам ребенка – явление новое, но быстро развивающееся. На международном уровне постоянную работу с целью побуждения как можно большего количества стран к созданию у себя таких структур ведет Комитет по правам ребенка: на национальном уровне, на свои правительства оказывают давление с той же целью многие неправительственные организации. Создание таких структур должно быть неотъемлемым компонентом мониторинга, необходимого для проверки выполнения той или иной страной своего обязательства соблюдать права ребенка. Проведенные Комитетом по правам ребенка исследования показывают, что в отсутствие независимых органов по мониторингу соблюдения прав детей этим правам редко придается (или не придается вообще) то приоритетное значение, которого они требуют. Соблюдение этих прав в данных условиях не подвергается тщательной проверке. Однако, чтобы доказать необходимость учреждения института уполномоченного или комиссара по правам ребенка, нужно убедительно показать, что существующие в других странах структуры действуют весьма эффективно. В конечном счете критерием целесообразности является их способность влиять на улучшение жизни детей.

Конвенция о правах ребенка не содержит прямого упоминания об Уполномоченном по правам ребенка, однако в ней говорится о необходимости создания специальных механизмов обеспечения и защиты прав и свобод ребенка и принятия законодательных и административных мер для его защиты.

Контрольным механизмом Конвенции является Комитет по правам ребенка ООН, созданный в соответствии со ст. 43 Конвенции в 1991 году. Каждые пять лет, а сразу после вступления в силу Конвен-

ции – в течение первых двух лет, государства-участники через Генерального секретаря ООН представляют доклады «о принятии ими мер по закреплению признанных в Конвенции прав и о прогрессе, достигнутом в осуществлении этих прав». Итогом рассмотрения каждого доклада являются Заключительные замечания, в которых Комитет формулирует рекомендации по дальнейшей реализации Конвенции о правах ребенка на территории государства-докладчика.

За 15 минувших лет Российская Федерация представила Комитету ООН по правам ребенка три периодических доклада «О реализации Российской Федерацией Конвенции ООН о правах ребенка». В итоге обсуждения докладов выносились в числе прочих рекомендации по введению в России института Уполномоченного по правам ребенка.

До сих пор и для Российской Федерации, и для ее субъектов остаются актуальными рекомендации, сформулированные в Заключительных замечаниях 1999 года: «рассмотреть возможность создания на федеральном уровне должности независимого омбудсмана по вопросам детей, тесно связанного с аналогичными институтами на региональном уровне, каждый из которых имел бы четко определенные задачи, включая осуществление контроля за функционированием системы детских социальных учреждений и отправления правосудия в отношении несовершеннолетних, а также необходимые полномочия и ресурсы для обеспечения эффективной деятельности» [10, с. 8].

На заседании 23 сентября 1999 года в Женеве Комитет по правам ребенка отметил, что «Россия проигнорировала рекомендации Комитета по правам ребенка 1993 года и не выполнила ни одного из этих требований» [6, с. 51].

Само существование комиссара или омбудсмана по правам ребенка является для общества показателем того внимания, которое уделяется проблемам ребенка и подтверждает общественную роль детей как личностей, обладающих своими собственными правами. Именно с такого от-

ношения к детям начинается процесс уважения их прав человека. Аналогичным образом менялась ситуация в процессе борьбы женщин за равноправие, и, в результате, общество стало лучше понимать их проблемы.

Экономическое и политическое бесправие детей, делающее их беззащитными перед эксплуатацией, жестоким обращением и равнодушием со стороны общества, требует, чтобы во всех странах были созданы такие органы, наделенные правом выступать от имени детей и одновременно сосредоточивающие свою деятельность исключительно на защите их интересов. Без таких органов, как показывает опыт, интересы детей могут быть принесены в жертву интересам других лоббирующих групп или слоев.

Модель, принимаемая той или иной страной, неизбежно будет отражать ее политические и социальные реалии: нет универсальной модели, которая подходила бы для всех стран. Но независимо от того, какая выбирается модель, учреждение должности независимого комиссара или омбудсмана является важным свидетельством намерений государства в плане последовательного обеспечения и защиты прав и свобод ребенка. Это означает, что руководство данной страны уважает свои международные обязательства и готово нести ответственность за их соблюдение. А для того, чтобы соблюдались содержащиеся в Конвенции о правах ребенка принципы и стандарты, руководство страны должно стремиться в своей политике первоочередное внимание уделять детям. Без активной инвестиционной политики государства не будет необходимых ресурсов, законодательной базы, государственного образования и структур по обеспечению и защите прав и свобод ребенка. Неправительственные организации играют важнейшую роль в содействии правительствам в выполнении их обязательств по Конвенции, а также в плане критики, в случае несоблюдения таких обязательств. Но, в конечном счете, все решает деятельность правительства. В долгосрочной перспективе интересы ребенка требуют не столько внешней защиты и проведения

кампаний по конкретным затрагивающим их права проблемам, сколько решимости правительств взять на себя ответственность за выполнение тех обязательств, под которыми они подписались.

Необходимо отметить, что на федеральном уровне институт Уполномоченного по правам ребенка не закреплен, он является составляющей института Уполномоченного по правам человека. Государственная политика в сфере защиты прав ребенка основана на принципе обеспечения прав ребенка. В своем докладе о деятельности Уполномоченного по правам человека в 2006 году В. Лукин отмечает, что «обеспечение прав ребенка – многофункциональная и сложная проблема, скорее даже комплекс взаимосвязанных проблем, от решения которых в значительной мере зависят перспективы физического выживания и нравственного развития любого общества» [4].

Государственная политика с 2002 года в сфере защиты прав ребенка постоянно менялась, особенно тяжелым периодом стал 2004 год, когда был принят Федеральный закон от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Внесенными поправками серьезно ухудшено правовое положение детей почти во всех сферах их жизнедеятельности (образование, здравоохранение, трудоустройство, культура, отдых, досуг, обеспечение жильем и т.д.). Тем самым были нарушены конституционные и общепризнанные принципы и нормы защиты детей.

Конституционная обязанность государства, связанная с «защитой детства» (статья 38 Конституции РФ), т.е. всеобъемлющим и обязательным обеспечением

государством прав детей, подменена юридически неопределенными и не имеющими четких критериев оценки обязанностями государственной «поддержки» детства.

Государственная власть не может осуществлять эффективный контроль за соблюдением прав ребенка в подведомственных учреждениях – образования, здравоохранения, социальной защиты, правоохранительных учреждениях, но и зачастую определенными действиями или бездействием нарушает их права. Малоэффективны в осуществлении защиты прав ребенка также органы местного самоуправления.

В России начало процессу развития института детского омбудсмена было положено в 1998 году совместным экспериментом Детского фонда ООН (ЮНИСЕФ) и Министерства труда и социального развития. Сегодня на территории нашего государства в той или иной форме действуют уже 17 детских Уполномоченных (Калужская, Волгоградская, Свердловская, Новгородская области и т.п.).

Уполномоченные по правам ребенка в Новгородской области, Калужской области, Волгоградской области, Санкт-Петербурге являются исполнительными омбудсменами. Хотя в некоторых случаях он назначается главой субъекта Российской Федерации по согласованию с законодательным (представительным) органом субъекта Российской Федерации. Их появление не только не снимает с повестки дня, но скорее даже актуализирует задачу по учреждению института классического парламентского омбудсмена, занимающегося проблемами защиты прав и свобод ребенка.

Впервые в России с принятием закона г. Москвы «Об уполномоченном по правам ребенка в городе Москва» (принят Московской городской Думой 03 октября 2001 года № 43) на региональном уровне появился специализированный парламентский омбудсмен. В указанном законе достаточно подробно прописаны задачи, полномочия и ответственность Уполномоченного. В соответствии со статьей 6

указанного закона уполномоченный назначается на должность Московской городской Думой.

Аналогичным образом, данная норма зафиксирована в статье 6 закона Краснодарского края «Об уполномоченном по правам ребенка в Краснодарском крае» № 498-КЗ от 26 июня 2002 года (принят Законодательным собранием Краснодарского края 19 июня 2002 года), где указано, что уполномоченный по правам ребенка назначается на должность законодательным (представительным) органом государственной власти Краснодарского края.

В статье 6 закона Ямало-Ненецкого автономного округа «Об Уполномоченном по правам ребенка в Ямало-Ненецком автономном округе» от 04 мая 2007 года № 55-ЗАО (принят Государственной Думой Ямало-Ненецкого автономного округа 18 апреля 2007 года) указано, что уполномоченный назначается на должность и освобождается от должности Государственной Думой автономного округа.

В ряде субъектов Российской Федерации иная точка зрения. В статье 6 закона Волгоградской области «Об уполномоченном по правам ребенка в Волгоградской области» от 09 января 2007 года № 1403-ОД (принят Волгоградской областной Думой 07 декабря 2006 года) сказано, что уполномоченный по правам ребенка назначается на должность постановлением главы администрации Волгоградской области на срок исполнения полномочий главой администрации Волгоградской области.

В соответствии со статьей 6 закона Республики Саха (Якутия) «Об Уполномоченном по правам ребенка в Республике Саха (Якутия)» от 05 февраля 2003 года № 5-III уполномоченный назначается на должность Президентом Республики Саха (Якутия) с согласия государственного Собрания (Ил Тумен) Республики Саха (Якутия). Назначение на должность Уполномоченного оформляется указом Президента Республики Саха (Якутия).

Очень интересная практика в Республике Дагестан. Президент Республики Дагестан указом «Об уполномоченном Пре-

зидента Республики Дагестан по правам ребенка» от 17 апреля 2006 года № 35 учредил должность уполномоченного Президента Республики Дагестан по правам ребенка. Уполномоченный назначается на должность и освобождается от должности Президентом Республики Дагестан и его должность является должностью государственной гражданской службы Республики Дагестан, приравненной по статусу к должности заведующего отделом Администрации Президента и Правительства Республики Дагестан.

Уполномоченный по правам ребенка является исполнительным омбудсменом в таких субъектах Российской Федерации, как Республика Северная Осетия-Алания, Самарская область, Алтайский край, Санкт-Петербург.

Например, в пункте 2 положения об уполномоченном по правам ребенка при президенте Республики Северная Осетия-Алания, утвержденного указом президента Республики Северная Осетия-Алания «Об утверждении положения об уполномоченном по правам ребенка при президенте Республики Северная Осетия-Алания» от 16 февраля 2004 года № 16 сказано, что должность уполномоченного является государственной должностью государственной службы Республики Северная Осетия-Алания и он назначается на должность и освобождается от нее Президентом Республики Северная Осетия-Алания.

В статье 8 закона Самарской области «Об уполномоченном по правам ребенка в Самарской области» от 06 мая 2002 года № 18-ГД (принят постановлением Самарской Губернской Думы № 82 от 26.04.2002 года) уполномоченный назначается на должность Губернатором Самарской области по итогам проведения конкурса на замещение должности уполномоченного по правам ребенка Самарской области.

В разделе 4 положения о службе по правам ребенка Правительства Вологодской области, утвержденного Постановлением Губернатора Вологодской области «Об утверждении положения о службе по правам ребенка Правительства Вологод-

ской области» от 17 сентября 2004 года № 251, указано, что службу возглавляет назначаемый Губернатором области Уполномоченный по правам ребенка (на правах советника Губернатора Вологодской области). Сама служба является структурным подразделением Правительства Вологодской области и ее деятельность координируется и контролируется Губернатором Вологодской области и первым заместителем Губернатора области, курирующим социальную сферу.

В Санкт-Петербурге Губернатор издал приказ «Об отдельных мерах по защите прав ребенка в Санкт-Петербурге» от 11 сентября 1998 года № 70-п, в соответствии с которым в структуре Канцелярии Губернатора Санкт-Петербурга был образован отдел Уполномоченного по правам ребенка в Санкт-Петербурге в количестве трех человек и назначен начальник отдела Уполномоченного по правам ребенка в Санкт-Петербурге.

Очень интересен опыт работы в Алтайском крае. В соответствии с пунктом 3 положения об уполномоченном по делам семьи, материнства и детства администрации края, утвержденного распоряжением Администрации края «Об утверждении положения об уполномоченном по делам семьи, материнства и детства администрации края» от 24 февраля 1995 года № 177-р, уполномоченный назначается на должность и освобождается от должности главой администрации края, подотчетен заместителю главы администрации края по социальным вопросам, работает в тесном контакте с отделом специалистов по социальным вопросам, является ответственным секретарем краевой комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав.

В Брянской области на основании части 1.2. и 1.3. временного положения об уполномоченном по правам ребенка в Брянской области, утвержденного постановлением Брянской областной Думы от 24.02.2000 года № 2-1030 «О проекте Временного положения об уполномоченном по правам ребенка Брянской области», уполномоченный назначается главой администрации Брянской области, пред-

ставляется на утверждении областной Думой. До введения в Брянской области должности уполномоченного по правам ребенка и его аппарата уполномоченный по правам ребенка выполняет свои функции на общественных началах.

Постепенно уполномоченные по правам ребенка занимают свое место в системе защиты прав и законных интересов детства. В Ленинградской области пока не предпринимались шаги для развития этого института, но такое учреждение по обеспечению и защите прав и свобод ребенка необходимо и потребность в нем велика.

Рассмотренный опыт, накопленный уполномоченными по правам ребенка в субъектах Российской Федерации, действующими в рамках соответствующих региональных администраций и правовых актов, может быть весьма полезен и использован в ходе введения парламентских уполномоченных по правам ребенка.

Внедрение в практику института уполномоченного по правам ребенка сначала на уровне субъектов Российской Федерации, а также в некоторых случаях, на уровне муниципальных образований, позволит подготовить соответствующую базу для учреждения аналогичного института на федеральном уровне.

В то же время нельзя забывать, что уполномоченный является индивидуализированным институтом. В этом состоит одна из отличительных его черт, и это весьма важно. Практика показывает, что уполномоченный сам рассматривает каждое дело, а довольно немногочисленный персонал его службы лишь помогает готовить дело для детального рассмотрения.

Именно индивидуализированный характер института омбудсмена делает его наименее бюрократизированным среди органов современного государства и требует относительно незначительных финансовых затрат на его функционирование (впрочем, в индивидуализированном характере данного института заключаются и сильные, и слабые его стороны).

С учетом обширности российской территории становится очевидным, что

отработать формы и приемы обеспечения и защиты прав и свобод ребенка индивидуализированному органу, каким является уполномоченный, первоначально проще на уровне отдельных субъектов Российской Федерации. Уже потом накопленный опыт позволит создать эффективно действующий федеральный орган по защите прав и свобод ребенка. Собственно говоря, действующая модель уполномоченного по правам ребенка может быть опробована на уровне субъектов РФ, как мы уже видели выше.

Отсутствие в Конституции Российской Федерации непосредственного упоминания об уполномоченном по правам ребенка не может служить основанием для того, чтобы отказаться от учреждения данного института.

В статье 2 Конституции Российской Федерации установлено, что «человек, его права и свободы являются высшей ценностью», а «признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства». Поэтому введение государственного института, нацеленного на реализацию указанного конституционного принципа, если при этом не нарушаются другие конституционные принципы (разделение власти, суверенитет, федерализм и т.д.), не только допустимо, но и необходимо.

Важным является окончательное утверждение уполномоченных по правам ребенка на любом уровне в результате принятия соответствующего закона. Процедура принятия закона – гласная, достаточно долгая, чтобы обеспечить участие различных государственных органов и общественности в обсуждении и принятии компромиссных предложений. И именно закон способен обеспечить длительное и устойчивое функционирование любого института. Принятие же временных актов исполнительными органами оправдано лишь поначалу, на стадии пилотных проектов, когда институт проходит экспериментальную «обкатку».

Таким образом, введение института уполномоченного по правам ребенка (детского омбудсмена) на любом уровне в

Российской Федерации позволит дополнить существующий механизм обеспечения и защиты прав и свобод человека.

### ЛИТЕРАТУРА

1. Азаров А. Права человека. Международные и российские механизмы защиты / А. Азаров, В. Ройтер, К. Хюфнер. М.: Московская школа прав человека, 2003.

2. Ансель М. Методологические проблемы сравнительного права / М. Ансель // Очерки сравнительного права. М., 1991.

3. Берtrand Уветта. Защита прав несовершеннолетних во Франции. История вопроса / Уветта Берtrand // Вопросы ювенальной юстиции. 2007. № 3 (12). С. 38–44.

4. Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации в 2006 году // Российская газета. 2007. № 78.

5. Защита прав ребенка (социальные и юридические аспекты). М.: Российский благотворительный фонд «Нет алкоголизму и наркомании», 1999.

6. Заключение Комитета ООН по правам ребенка по 2-му Периодическому государственному докладу РФ о реализации

Россией Конвенции ООН о правах ребенка (неофициальный перевод) // Федеральные законы об образовании и правах ребенка с комментариями. Ростов-н/Дону, 2002. С. 51.

7. Лексин И.В. Соглашения в системе австрийского федерализма / И.В. Лексин // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 9. С. 29–32.

8. Обзор службы пробации в Канаде // Вопросы ювенальной юстиции. 2007. № 1 (10). С. 45–48.

9. Переверзев А.В. Профилактика девиантного поведения несовершеннолетних – основа ювенальной юстиции / А.В. Переверзев // Вопросы ювенальной юстиции. 2007. № 1 (10). С. 31.

10. Пишкова О.В. Омбудсмен – защитник прав детей / О.В. Пишкова // Вопросы ювенальной юстиции. 2007. № 2 (11). С. 8.

11. Разумовская М.Л. Ювенальная юстиция в Польше / М.Л. Разумовская // Информационный вестник Межведомственной комиссии по делам несовершеннолетних при Правительстве Российской Федерации. М., 2003. № 4 (22). С. 46–47.