

ИНСТИТУТ УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ РЕБЕНКА: ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ

В соответствии с нормами международного права все государства должны соблюдать его общепризнанные принципы и правила. Особенно это касается той сферы, где затронуты права и свободы человека и гражданина. Международные стандарты по правам человека и гражданина, принципы и нормы закреплены во Всеобщей декларации прав человека, в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах, в различных международных договорах и т.п. В Конституции РФ провозглашено, что в российском государстве признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным нормам и принципам международного права. Об этом же в отношении детей говорил на заседании Правительства РФ 30 августа 2012 г. Д.А. Медведев: «Современная госполитика в области детства должна базироваться на общепризнанных международных нормах, учитывающих специфику России»¹.

Конституция РФ закрепила также принцип непосредственного действия ее норм, в том числе, касающихся прав и свобод личности. Законодательные и иные нормативные правовые акты государства крайне многообразны, регулируют самые различные сферы общественных отношений. И в этом многообразии приоритет принадлежит правам и свободам человека и гражданина, которые должны выступать главным ориентиром законодательной и правоприменительной практики².

Дети – будущее государства, залог надежной обороны, подлинной безопасности, правопорядка и успешного экономическо-

* Заместитель директора Института государства и права РАН, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист РФ.

¹ Независимая газета. 2012. 31 авг.

² См.: Общая теория прав человека. М., 1996. С. 91.

го развития государства³. Как полноправные члены общества они должны находиться под защитой государства. Это направление правозащитной деятельности государства стало аксиомой, оно по праву выделяется как приоритетное. И в то же время, согласно статистике, ежегодно детское население страны сокращается примерно на 300 тыс. человек. Сегодня в России 25 млн детей. И именно они в силу своего возраста, неопытности нуждаются в особом внимании и заботе. В первую очередь это касается детей, лишенных родительской поддержки, физически или психически неполноценных, детей из малообеспеченных семей и т.д.

Следует отметить, что Россия предпринимает шаги по реализации Конвенции о правах ребенка, ратифицированной нашей страной в 1990 г., и Всемирной декларации об обеспечении выживания, защиты и развития детей. В Российской Федерации приняты нормативные правовые акты, связанные с защитой прав детей; реализуются различные целевые программы и т.д. Однако многие нормы носят декларативный характер. Кроме того, имевший место в России социально-экономический кризис привел в свое время к снижению уровня жизни и к массовым нарушениям прав детей.

К сожалению, в 90-е гг. прошлого столетия были необдуманно ликвидированы тысячи учреждений для детей дошкольного и школьного возраста, разрушены и до сих пор не восстановлены многие механизмы защиты прав детей, не созданы надлежащая законодательная основа и необходимые организационно-правовые механизмы формирования духовно-нравственного сознания и правовой культуры разных специальных групп детей.

Статистика свидетельствует, что среди несовершеннолетних ежегодно насчитывается:

примерно 20% детей в возрасте до 16 лет, проживающих в условиях семейного неблагополучия;

³ См.: Вестник Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка. М., 2011. С. 3–4.

126 тыс. детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, 86,4% которых – социальные сироты при живых родителях;

около 4 млн детей, проживающих в семьях разведенных родителей, из них получает алименты лишь каждый третий (только в 2010 г. судами первой инстанции рассмотрено с удовлетворением исковых требований более 350 тыс. дел о расторжении брака супругов, имеющих детей);

более 200 тыс. детей, состоявших на учете в органах внутренних дел;

более 3,5 тыс. детей, пострадавших при различных видах чрезвычайных ситуаций (в 2009 г. официально зарегистрировано 3525 таких детей, из них погибло 665). В 2011 г. более 93 тыс. детей стали жертвами преступлений⁴.

Таким образом, большое число детей сегодня находится вне сферы заботы государства. Преимущественно это дети, оставшиеся без попечения родителей и воспитывающиеся в институциональных учреждениях (детских домах, домах ребенка, школах-интернатах для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей). В ходе прокурорских проверок были выявлены факты жестокого обращения с детьми в интернатах, грубые нарушения законодательства о социальной защите детей-инвалидов. На 1 января 2007 г. в России зарегистрировано 554,0 тыс. детей-инвалидов в возрасте до 18 лет. Наиболее серьезные нарушения связаны с обеспечением детей-инвалидов жизненно важными лекарствами и техническими средствами реабилитации. Следует отметить, что общая заболеваемость детей в возрасте до 14 лет (включительно) в 2009 г. по сравнению с 2003 г. выросла на 19,9%; заболеваемость новообразованиями – на 50,8%, болезнями нервной системы – на 33,2%, болезнями органов дыхания – на 25,5%, болезнями мочеполовой системы – на 21,8%, болезнями крови, кроветворных органов и отдельными нарушениями, вовлекающими иммунный механизм, – на

⁴ См.: Доклад о соблюдении прав и законных интересов детей в Российской Федерации за 2010 г. // Независимая газета. 2012. 30 авг.

14,4%, болезнями, характеризующимися повышенным кровяным давлением, – на 14,3%.

Сохраняется высокий уровень заболеваемости несовершеннолетних психическими расстройствами и расстройствами поведения: в 2009 г. среди малолетних детей – 724,5, а среди подростков – 1425,8 на 100 тыс. человек (рост с 2003 г. на 11,8%).

Страшной угрозой для здоровья детей стали наркомания, токсикомания, алкоголизм. Очень серьезной является проблема СПИДа. Все это свидетельствует о наличии в сфере соблюдения прав детей серьезных проблем. Вместе с тем дети являются самой незащищенной группой населения, что позволяет легко и безнаказанно нарушать их права и законные интересы.

Дети оказываются в исключительно уязвимом положении, когда им приходится отстаивать свои права, поскольку они не имеют права голоса, не пользуются влиянием ни в одном из могущественных лобби или учреждений, способных добиваться политических или экономических изменений. Лишь в очень немногих органах, организациях и обществах признаются гражданские и политические права детей. Поэтому им зачастую сложно найти защиту в случае нарушения их прав, а на официальном уровне их проблемы решаются с трудом. Так, по состоянию на начало 2010 г. остаются неисполненными 1942 судебных решения о предоставлении жилья детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей. Кроме того, очень часто дети сами в силу своей неопытности не могут самостоятельно воспользоваться имеющимися механизмами защиты: обращения в суд, в органы государственного управления и т.д. Таким образом, возможности ребенка по использованию имеющихся механизмов защиты своих прав ограничены, а по сравнению с взрослым населением – ничтожны. Уже одно это обстоятельство позволяет утверждать, что для обеспечения прав детей требуются дополнительные независимые механизмы.

В этой связи особый интерес представляет опыт и практика других стран. Бесспорно, слепое копирование чужой модели и перенос ее на нашу действительность положительных результатов не даст. Речь об этом и не идет. Однако изучить механизмы решения данной проблемы и выбрать то, что может оказаться по-

лезным для решения важнейшей задачи – защиты прав детей, – необходимо.

В мировой практике важное место в системе органов, осуществляющих контроль за деятельностью аппарата управления, эффективно защищающих права личности, занимает институт омбудсмана. Его содержание и деятельность открыли новую главу в отношениях между государством и гражданином, между лицами, наделенными властью и управляемыми. Это важный институт гражданского общества, занимающийся обеспечением субъективных прав человека.

Концепция создания независимых органов для мониторинга деятельности правительства и других органов исполнительной власти в области защиты прав личности была впервые разработана в Швеции, где в 1809 г. был назначен первый в истории омбудсмен общей компетенции⁵. Обозначенная должность до того времени не имела мировых аналогов. В государственно-правовом смысле омбудсмен понимается как достойное доверия независимое лицо, уполномоченное парламентом на охрану прав отдельных граждан и опосредованный парламентский контроль в форме обширного надзора за всеми государственными органами и должностными лицами, но без права изменения принятых ими решений.

В других странах данный институт стал вводиться лишь в XX в., так, позднее примеру Швеции последовали Финляндия, Дания, Норвегия и другие страны. Как государственный институт, созданный для защиты прав личности в целях обеспечения надлежащего государственного управления, он способствует тому, чтобы государственная администрация несла ответственность за свои действия. Опыт свидетельствует, что потребность в этом институте возникает тогда, когда существующие институты не удовлетворяют решению всех контрольных задач и возникает необходимость дополнительной защиты прав граждан от административного произвола.

⁵ Специализированные омбудсмены стали назначаться только во второй половине XX в.

Хотя традиционно омбудсмены – уполномоченные по всему спектру прав человека – не возражают против того, чтобы дети непосредственно обращались к ним за помощью. Вместе с тем они, как правило, не занимаются делами того или иного конкретного ребенка. При определении их обязанностей не учитывается и то, что проблемы детей часто отличаются от проблем взрослых и что по своему характеру права детей и механизмы, обеспечивающие соблюдение этих прав, тоже иные. Дети особенно уязвимы в тех случаях, когда их права нарушаются, поскольку практически лишены возможности обратиться за советом или защитой к независимым организациям или лицам.

Очевидно, что нужен специальный уполномоченный по правам ребенка. Он должен бороться не только за соблюдение законодательно закрепленных прав детей, но и за их расширение и более полное соблюдение основных прав человека применительно к детям. Иными словами, уполномоченный по правам ребенка должен добиваться более справедливого отношения к детям, с одной стороны, помогая им, пользоваться уже имеющимися правами, с другой – содействуя признанию за детьми тех прав человека, которые еще не нашли места в законодательстве, культуре и повседневной жизни.

Развитие рассматриваемого института в XX в. привело к появлению специализированных омбудсменов.

Ряд стран в настоящее время учредил институт независимых уполномоченных (омбудсменов) или комиссаров по правам ребенка. Детские омбудсмены были введены, в частности, в Норвегии (1981 г.), во франкоязычной общине Бельгии (1991 г.), в Швеции (1993 г.). Механизм учреждения такой должности был различным: в Норвегии инициатива исходила от назначенного правительством комитета, в Швеции – от парламентариев, в Дании и Израиле – от министров.

Следует отметить, что специализация омбудсменов осуществлялась не только по сферам деятельности, но и по территории, находящейся под их юрисдикцией. Таким образом, введение данного органа возможно не только на общенациональном уровне, но и на уровне отдельных административно-

территориальных единиц. Специализация омбудсменов обусловлена задачей повышения эффективности их деятельности.

Многие действующие уполномоченные по правам ребенка не соответствуют общепринятому представлению об омбудсмене. В то время как одни из них занимают законодательно учрежденные должности, другие действуют на не закрепленной законодательно основе в рамках неправительственных организаций. Одни занимаются традиционным рассмотрением конкретных жалоб, другие выступают в роли защитника интересов всех детей. Однако им свойственна одна общая черта – стремление добиться признания и защиты прав детей со стороны государства.

Хотя ведомства омбудсмена или комиссара по правам ребенка не похожи друг на друга, можно выделить четыре основные модели создания такого ведомства: 1) омбудсмены, учрежденные специальным законом, который принимается парламентом (Норвегия, Швеция, Исландия, Гватемала, Перу, Коста-Рика, Колумбия, Люксембург и др.); 2) омбудсмены, учрежденные в соответствии с законодательством об охране детства (Новая Зеландия, провинция Онтарио (Канада) и др.); 3) омбудсмены, должности которых учреждены в рамках соответствующих государственных органов (Израиль, Австрия, Испания, Дания и др.); 4) омбудсмены, должности которых учреждены неправительственными организациями и которые работают под их эгидой. К примеру, в Финляндии негосударственная некоммерческая организация – Маннергеймовская лига содействия охране детства – учредила в 1981 г. общественную службу омбудсмена по правам ребенка. В других странах 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 омбудсмена или комиссара по правам ребенка. Очевидно, что такие органы не имеют никакого правового статуса, официальных возможностей или полномочий, однако действуют в интересах детей, сохраняя полную финансовую независимость. Благодаря этому они обладают значительной свободой действий и могут оспари-

вать и критиковать правительственную политику и методы ее осуществления.

Чтобы эффективно осуществлять контроль за соблюдением прав детей и содействовать их защите, омбудсмен должен иметь возможность влиять на законодательство, на выработку политики и проведение ее в жизнь в целях более полного соблюдения прав детей, опротестовывать конкретные случаи нарушения прав детей, проводить исследования или содействовать их проведению, осуществлять разъяснительную работу для детального ознакомления общественности и официальных органов с этими правами. Все эти функции взаимосвязаны.

В настоящее время омбудсмены или комиссары по правам детей 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.

Важный фактор гарантии омбудсмена при осуществлении им своих функций – независимость. Он должен иметь возможность сделать так, чтобы голос детей услышали, быть доступным для детей, его деятельность должна быть сосредоточена исключительно на правах детей.

Назначение омбудсмена не должно зависеть от решения какого-либо одного конкретного должностного лица. Такое назначение необходимо производить на основе широких консультаций с независимыми организациями, защищающими права детей. Важно, чтобы служебное положение омбудсмена было гарантировано законодательством. Он должен назначаться на определенный срок, а освобождаться от занимаемой должности лишь в случае злостного неправомерного поведения с его стороны или неисполнения им своих обязанностей. Омбудсмены должны иметь возможность самостоятельно определять направления работы своего ведомства. Полномочия омбудсменов следует подкрепить действенными гарантиями, которые, например, предусматривали бы ответственность за воспрепятствование осуществлению его деятельности.

Все высказанные позиции представляли большой интерес для Российской Федерации. В свое время в России имело место распыление функций обеспечения и защиты государством прав и законных интересов детей между различными государственными органами. Механизм правового регулирования вопросов обеспечения и защиты прав и законных интересов детей на федеральном уровне не давал возможности в полной мере реализовывать эту важнейшую функцию государства. В связи с этим возникла необходимость в создании новых, дополнительных средств защиты и восстановления прав и законных интересов детей. Комитет ООН по правам детей в заключительной резолюции, принятой по итогам обсуждения второго национального доклада о выполнении Россией Конвенции о правах ребенка 1989 г., рекомендовал обсудить вопрос о возможности создания на федеральном уровне должности независимого омбудсмена по вопросам детей. Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации также полагал целесообразным создать в Российской Федерации институт Уполномоченного по правам ребенка, который мог бы стать координирующей структурой в данной области.

Важным индикатором решительного поворота государственной политики в направлении приоритетной защиты детства явилось создание в сентябре 2009 г. Указом Президента РФ самостоятельного, независимого государственно-правового института Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка. Самим созданием этого института были обозначены государственные приоритеты, которые соответствуют как российским потребностям, так и международным стандартам в сфере охраны прав ребенка. Мы приступили, наконец, к реализации Заключительных замечаний Комитета ООН по правам ребенка, которые были высказаны по итогам рассмотрения третьего Периодического доклада Российской Федерации от 30 сентября 2005 г.⁶

Таким образом, в России был сформирован новый самостоятельный институт, независимый от каких-либо ведомственных

⁶ См.: Вестник Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка. М., 2010. С. 15.

интересов и амбиций и в то же время являющийся своеобразным мостом между государством и гражданским обществом.

Следует напомнить, что до создания этого института на федеральном уровне в некоторых субъектах РФ, основываясь на международном опыте, был создан институт Уполномоченного по правам ребенка, например, в Саха – Якутии, Алтайском, Краснодарском краях, Ивановской, Волгоградской, Воронежской, Новгородской, Калужской областях, Санкт-Петербурге, Москве. Муниципальные уполномоченные появились в Екатеринбурге, а также в Арзамасском районе Нижегородской области. Важно также отметить, что Уполномоченные за довольно короткий срок добились заметного успеха. Таким образом, определенный опыт по организации работы в области защиты прав и законных интересов детей уполномоченными в ряде субъектов уже имелся. В течение 2010 г. в большинстве регионов России происходило активное формирование института Уполномоченного по правам ребенка. В настоящее время он создан в 68 регионах.

На наш взгляд, этот институт станет основной формой независимого контроля за соблюдением прав детей, самым близким из государственных институтов по отношению к семье и к детям.

Важным представляется вопрос, касающийся формы создания института Уполномоченного по правам ребенка.

Так, уполномоченные по правам ребенка были введены в 1998 г. в Санкт-Петербурге распоряжением губернатора, в Волгоградской и Новгородской областях – постановлениями администраций, в Калужской области – постановлением губернатора, в Екатеринбурге – решением городской Думы, в Арзамасском районе Нижегородской области – распоряжением главы районной администрации. Как видим, почти во всех регионах, кроме одного, уполномоченные назначались главами администраций, включались в систему исполнительной власти и подчинялись ее главе, т.е. имели статус исполнительных омбудсменов.

На наш взгляд, наиболее предпочтительной формой является учреждение института Уполномоченного в регионах парламентским способом, т.е. путем принятия закона субъекта Феде-

рации (это так называемый классический уполномоченный), поскольку именно подобным образом обеспечивается оптимальное разграничение полномочий взаимодействия органов государственной власти субъектов РФ и уполномоченным по правам ребенка в субъектах РФ. На основании регионального закона об Уполномоченном по правам ребенка такой институт создан сегодня в Ямало-Ненецком и Ханты-Мансийском автономных округах, в Волгоградской, Саратовской, Свердловской, Самарской, Новгородской, Псковской, Тамбовской, Орловской, Тюменской областях, в Башкортостане, Саха – Якутии, в Краснодарском крае, в Санкт-Петербурге. В качестве примера можно привести такой субъект РФ, как город Москва. В соответствии с Законом об Уполномоченном по правам ребенка в г. Москве предусматривается, что Уполномоченный назначается на должность и освобождается от нее Московской городской Думой по представлению Московской городской администрации. Такой порядок назначения является более предпочтительным, так как он создает условия независимости Уполномоченного от высшего исполнительного органа субъекта РФ и вместе с тем наблюдается определенный компромисс между ветвями власти.

Самым неэффективным методом создания института Уполномоченного по правам ребенка представляется его введение в аппарат Уполномоченного по правам человека. Это противоречит даже логике развития событий – ведь Уполномоченный по правам человека существует в России давно, с середины 1990-х гг. Было бы достаточно этого института, в котором с момента его создания всегда был заместитель, отвечавший за вопросы защиты детей – не появился бы на свет Указ Президента РФ, не было бы рекомендаций комитета ООН.

В то же время необходимо отметить, что в 17 регионах России этот институт, к сожалению, сформирован именно подобным образом. В 10 регионах институт Уполномоченного по правам ребенка создан с нарушениями. Это куда более серьезная проблема, чем включение его в аппарат Уполномоченного по правам человека. О какой самостоятельности можно говорить, когда функция по защите детей возлагается на руководителя того или иного ведомства в структуре государственных органов

исполнительной власти, как сегодня это сделано в Удмуртии, в Курской и Белгородской областях? В Чувашской Республике обязанности Уполномоченного по правам ребенка возложены на депутата городской Думы. Другой пример – введение должности детского уполномоченного на общественных началах. Подобная ситуация сложилась сейчас в Магаданской области и Чукотском автономном округе.

В 20 субъектах РФ должность Уполномоченного по правам ребенка учреждена на основании указов, постановлений или распоряжений глав регионов. Такая форма приемлема и понятна. Однако если рядом с губернатором работает серьезный, сильный и самостоятельный человек, независимо от того, что он учрежден таким распорядительным актом, тоже неплохо. Вместе с тем гуманная инициатива должна найти свою четкую поддержку. Полагаем, что для придания более высокого статуса и стабильности региональному Уполномоченному предпочтительней было бы вводить эту должность именно региональным законом.

Практика функционирования региональных уполномоченных свидетельствует о плодотворности и полезности их работы по защите прав несовершеннолетних. Анализ результатов этой деятельности дает основания полагать, что эксперимент полностью оправдал себя, вовлекая субъекты РФ в демократический процесс создания элементов гражданского общества.

Следует отметить, что региональные уполномоченные по правам ребенка не должны находиться в каком-либо подчинении у Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, а также у уполномоченных по правам человека в субъектах РФ. Вместе с тем Уполномоченный по правам ребенка, действующий на федеральном уровне, и уполномоченные по правам ребенка в субъектах РФ должны информировать парламентского Уполномоченного, Уполномоченного по правам человека субъекта РФ о состоянии дел в этой сфере и активно взаимодействовать с ними.

С одной стороны, уполномоченные по правам ребенка должны как бы разгрузить основных (парламентских) уполномоченных, с другой стороны, сориентировать их в этом направ-

лении и в случае необходимости получить их помощь и поддержку.

Для оказания правового содействия субъектам РФ в создании данного поста и исходя из того, что защита прав и свобод человека и гражданина – предмет совместного ведения России и субъектов РФ, возможна подготовка и принятие наряду с федеральным законом об Уполномоченном по правам ребенка в Российской Федерации также и федерального закона об общих принципах организации и деятельности Уполномоченного по правам ребенка в субъекте РФ. На основе этого закона субъекты РФ могли бы принимать свои законодательные акты, регламентирующие деятельность Уполномоченного по правам ребенка в конкретном регионе.

В предлагаемом законе об общих принципах организации и деятельности Уполномоченного по правам ребенка в субъекте РФ необходимо: 1) закрепить правовые основы его деятельности; 2) сформулировать задачи, к которым можно отнести, например, такие, как обеспечение гарантий государственной защиты прав, свобод и законных интересов ребенка, содействие беспрепятственной реализации и восстановлению его прав, свобод и законных интересов и т.д.; 3) определить порядок назначения на должность и освобождение от должности Уполномоченного, условия выполнения им своих обязанностей, например невозможность совмещения своей работы с другой деятельностью на государственной службе либо депутатской деятельностью и т.д.; 4) установить принципы, на основе которых он осуществляет свою деятельность (независимость, гуманность, объективность, доступность и т.д.); в случае необходимости дети должны иметь право напрямую обращаться к Уполномоченному; 5) закрепить полномочия Уполномоченного, а также гарантии его деятельности; очень важно наделить его правом беспрепятственного доступа к детям, правом на обращение в различные органы для устранения выявленных нарушений прав детей; 6) установить процедуру рассмотрения обращений, поступивших к Уполномоченному, а также ряд других важных моментов.

К основным задачам Уполномоченного по правам ребенка следует отнести: 1) усиление гарантий государственной защиты

прав, свобод и законных интересов ребенка; 2) содействие беспрепятственной реализации и восстановлению прав, свобод и законных интересов ребенка; 3) совершенствование механизма обеспечения и защиты прав, свобод и законных интересов ребенка; 4) совершенствование законодательства о правах, свободах и законных интересах ребенка и т.д.

В законе необходимо прописать порядок взаимодействия Уполномоченного по правам ребенка с Уполномоченным по правам человека, действующим на федеральном уровне, а также с подобными институтами, созданными в рамках субъектов РФ.

Следует отметить, что создание подобной должности не должно исключать возможности осуществления общественного контроля за обеспечением прав и законных интересов детей. Для оказания консультативной помощи при Уполномоченном по правам ребенка может создаваться Общественный экспертный совет, состоящий из специалистов, имеющих необходимые знания в данной области. Кроме того, при Уполномоченном может быть создан институт общественных инспекторов. Статус их, видимо, следует определить как помощников Уполномоченного с исключительно наблюдательными и информирующими функциями и отразить это в законе субъекта РФ об Уполномоченном по правам ребенка либо в положении об общественном инспекторе. Решение вопроса о необходимости создания штата общественных инспекторов следует предоставить непосредственно самому Уполномоченному.

Создание нового института уполномоченного по правам ребенка является важной и благородной задачей. Для успешного функционирования данного института необходимо сконцентрировать усилия специалистов различных областей, в первую очередь юристов, которые должны обеспечить нормативно-правовую базу деятельности этого правозащитного механизма. Опыт свидетельствует, что данный институт должен развиваться и совершенствоваться. Его задачи – решение значимых для детей возникающих проблем, обеспечение гарантий прав и интересов несовершеннолетних в России.