



суда РФ от 22.06.2010 № 14-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 27, ст. 3552.

⁵ См.: По делу о проверке конституционности положения части второй статьи 29 Федерального закона от 3 февраля 1996 года «О банках и банковской деятель-

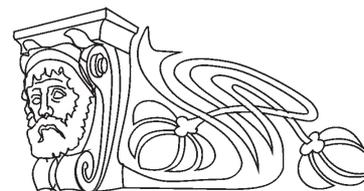
ности» в связи с жалобами граждан О. Ю. Веселяшкиной, А. Ю. Веселяшкина и Н. П. Лазаренко : постановление Конституционного суда РФ от 23.02.1999 № 4-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 10, ст. 1254.

УДК 330.34.01

ИНСТИТУТ РЕГИОНАЛЬНОГО УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ РЕБЕНКА В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

П. О. Трегубов

Саратовский государственный университет
E-mail: tregubov@pravda.ru



В статье рассматриваются международные правовые акты, регулирующие вопросы защиты прав и свобод ребенка в современном мире; процесс возникновения и развития института детских омбудсменов в разных странах мира, в том числе в Российской Федерации. Особое внимание автор уделяет правовому статусу уполномоченных по правам ребенка в регионах России, соотносит их с другими организациями и учреждениями защиты прав детства. Рассматриваются практические проблемы формирования системы детских омбудсменов в регионах России и предлагаются пути их решения.

Ключевые слова: права и свободы ребенка, Конвенция ООН о защите прав ребенка, Комитет по правам ребенка, детские омбудсмены в Европе.

The Institute of the Regional Children's Rights Commissioner in Present-day Russia

P. O. Tregubov

In this article the author observes international legal acts that regulate the matters of protection of rights and freedoms of the child in present-day world. The process of origin and development of the institute of Ombudsmen for Children in different countries of the world, including the Russian Federation, is considered. The author gives special attention to the legal status of the Children's Rights Commissioners in regions of Russia, compares them to other organizations and institutions for protection of the Rights of Childhood. The real-world problems of formation of the system of Ombudsmen for Children in regions of Russia are considered, the ways of solution are suggested.

Key words: rights and freedoms of the child, UN Convention on the rights of the child, Committee on the rights of the child, ombudsmen for children in Europe.

Наука конституционного права в последние годы стала уделять большое внимание исследованию проблем защиты прав и свобод человека вообще и ребенка в частности. В науке теории государства и права и конституционного права проблемам защиты прав и свобод человека посвящены работы М. В. Баглая, О. Е. Кутафина, Г. Н. Комковой, Н. Ф. Лукашовой, А. В. Малько,

Н. М. Марченко, а проблемы защиты прав и свобод ребенка нашли свое отражение в работах Г. П. Будановой, А. И. Голованя, Г. Н. Кареловой, С. Б. Кордубы, С. В. Широ, А. И. Щегловой, но до сегодняшнего времени отсутствует комплексный анализ места и роли института уполномоченного по правам ребенка РФ в системе органов защиты детства. Актуальность темы исследования, затронутая в данной статье, обусловлена особым вниманием мировой общественности к проблемам защиты прав и свобод ребенка. Такое внимание требует выработки и особого механизма защиты детства. Сегодня в большинстве стран Европы таким механизмом стал институт детского уполномоченного.

Более двадцати лет назад, 20 ноября 1989 г., Генеральная Ассамблея ООН приняла Конвенцию о правах ребенка¹. Признавая уязвимость ребенка и его зависимость от мира взрослых, участники Конвенции призвали к учреждению дополнительных механизмов защиты детства. В 2002 г. Комитет по правам ребенка в Замечании общего порядка № 2 «Роль независимых национальных правозащитных учреждений в деле поощрения и защиты прав ребенка» разъяснил положения Конвенции, касающиеся обязанности государств-участников «принимать все необходимые законодательные, административные и другие меры для осуществления прав, признанных Конвенцией». Для обеспечения всеобщей реализации прав детей Комитет считает, что после ратификации Конвенции государства-участники должны обеспечить создание на своей территории независимых национальных правозащитных учреждений. В этом отношении могут быть созданы бюро омбудсменов (комиссаров) по вопросам защиты детей или аналогичные органы, призванные независимо от их формы осуществлять поощрение и защиту их прав. Комитет по правам ребенка допускает создание независимого национального правозащитного



учреждения широкого профиля, направленного за защиту прав и свобод человека, включающего в свою структуру подразделение или отдельный пост омбудсмана (комиссара), непосредственно ответственного за права детей.

В большинстве стран таким учреждением, специализирующимся на обеспечении прав детей, стал институт детского омбудсмана. В настоящее время уполномоченный по правам ребенка как независимый механизм защиты детства осуществляет свою деятельность на национальном и региональном уровнях примерно в 100 странах мира.

Впервые уполномоченный по правам ребенка появился в 1981 г. в Норвегии. Норвежский омбудсмен избирается сроком на 4 года и имеет доступ во все государственные учреждения, а также к любым документам, затрагивающим права и свободы детей. В Новой Зеландии ведомство комиссара по правам ребенка учреждено в 1989 г., ему поручено рассматривать жалобы на нарушения законодательства о защите детства. С 1995 г. в Исландии действует омбудсмен по правам ребенка, уполномоченный проводить расследования действий организаций или их сотрудников, наносящих ущерб правам и интересам детей. В Англии институт детского омбудсмана был учрежден в 2004 г. Согласно английскому законодательству одной из ключевых функций омбудсмана является его содействие привлечению внимания общества к проблемам детства посредством обращений в государственные органы или средства массовой информации. Одно из приоритетных направлений деятельности английского омбудсмана – защита прав несовершеннолетних преступников. В Англии сегодня суицид среди подростков, содержащихся под стражей, в 18 раз выше, чем у их сверстников, находящихся на свободе². Детский уполномоченный Мегги Эткинсон отмечает необходимость сохранения психического здоровья несовершеннолетних узников и повышения уровня их медицинского обслуживания³.

Конвенция о правах ребенка 1989 г. определяет общие требования, предъявляемые к созданию и функционированию института детского омбудсмана. Согласно положениям данной Конвенции и сопутствующих ей международных нормативных актов деятельность уполномоченного по правам ребенка должна быть законодательно регламентирована, а по возможности и конституционно закреплена⁴. Такое законодательство должно содержать положения о порядке назначения и освобождения омбудсмана от должности, его правовом статусе и гарантиях деятельности. Уполномоченному необходимо предоставить возможность получать объяснения от лиц и запрашивать любую информацию и документы, необходимые ему для осуществления своих полномочий. Омбудсмен

должен быть уполномочен оказывать помощь детям в рамках судебного процесса, включая участие в судебном заседании от своего имени в защиту ребенка и информирование суда по вопросам, входящим в его компетенцию.

Особое внимание Комитет по правам ребенка уделяет реализации принципа суверенности детского омбудсмана и в связи с этим рекомендует государствам-участникам Конвенции обеспечить отдельное финансирование его деятельности и освободить от всех форм контроля, который может повлиять на его независимость. Комитет подчеркивает чрезвычайную важность прямого контакта омбудсмана с детьми посредством участия в решении вопросов, затрагивающих их права и свободы. Такое участие предполагается в виде создания детских консультативных советов при уполномоченном. Государство, ратифицировавшее Конвенцию о правах ребенка, должно предоставить детскому омбудсмену, действующему на его территории, право прямого информирования парламентских органов о состоянии защиты прав и свобод детей, например, через ежегодный доклад уполномоченного или дебаты с его непосредственным участием.

Комитет по правам ребенка призывает детских омбудсменов к сотрудничеству с другими элементами гражданского общества, такими как неправительственные учреждения широкого профиля, направленные на обеспечение защиты прав и свобод человека и гражданина, профсоюзы, молодежные организации и движения.

Для стран с неблагоприятной экономической ситуацией или низким уровнем соблюдения прав и свобод человека и гражданина Комитет по правам ребенка предусматривает возможность воспользоваться долгосрочной программой помощи Организации Объединенных Наций по созданию и укреплению национальных правозащитных учреждений. Консультативную и техническую помощь детским омбудсменам осуществляет также Детский фонд ООН (ЮНИСЕФ)⁵.

Комитет по правам ребенка приветствует создание международных объединений детских омбудсменов, направленных на глобальное сотрудничество в области защиты детства. Сегодня существует три наиболее крупные международные объединения уполномоченных по правам ребенка: Европейская сеть детских омбудсменов, в Южной Америке и Юго-Восточной Азии. Европейская сеть детских омбудсменов (European Network of Ombudspendors for Children – ENOC), созданная в 1997 г., объединила 23 страны, в том числе и Российскую Федерацию.

ENOC осуществляет свою деятельность по следующим основным направлениям⁶:

1) обеспечение наиболее полной реализации Конвенции о правах ребенка и международных актов, сопутствующих ей;



2) актуализация соблюдения интересов детей на территории отдельного государства и в рамках всего европейского пространства;

3) обмен информацией между омбудсменами по вопросам защиты прав их подопечных, сравнительный анализ их деятельности;

4) сбор и публикация данных о положении детей, поощрение проведения научных изысканий в области защиты детства;

5) правовое просвещение граждан европейских государств в области защиты прав и свобод ребенка;

В 1996 г. в рамках Конвенции о правах ребенка Совет Европы опубликовал «Европейскую стратегию для детей», где прямо указывается на необходимость учреждения института уполномоченного по правам ребенка или другой независимой структуры, осуществляющей координацию усилий по защите детства⁷.

Институт детского омбудсмена функционирует в Российской Федерации 14 лет. Формирование его началось с 1998 г. при поддержке ЮНИСЕФ ООН и Министерства социальной защиты РФ в пяти субъектах на региональном и муниципальном уровнях. 25 марта 2005 г. была создана Ассоциация уполномоченных по правам ребенка в субъектах Российской Федерации. В рамках этой организации детские омбудсмены могли общаться между собой, обмениваться опытом. Главная задача Ассоциации состоит в осуществлении взаимодействия между региональными уполномоченными, их методической, организационной, информационной поддержке с целью реализации принципов Конвенции о правах ребенка и наилучшего обеспечения интересов детей в субъектах Российской Федерации. К концу первого десятилетия XXI в. в нашей стране действовало около 50 региональных детских омбудсменов. В сентябре 2009 г. в России была учреждена должность Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка⁸.

В 2010 г. Уполномоченный при Президенте РФ по правам ребенка был избран председателем Ассоциации детских омбудсменов в регионах нашей страны и инициировал подписание Соглашения о сотрудничестве и взаимодействии уполномоченных по правам ребенка в большинстве субъектов Российской Федерации. Ассоциация детских омбудсменов в субъектах Федерации, несомненно, способствует налаживанию и функционированию системы защиты и восстановления прав и законных интересов детей, совершенствованию законодательной базы, необходимой для эффективного взаимодействия по проблемам прав детей, правовому просвещению в области прав ребенка, а также помощи в конкретной сложной ситуации, в которой оказался ребенок. Ассоциация ежегодно проводит съезд уполномоченных по правам ребенка в субъектах РФ, который

организует федеральный детский омбудсмен. В рамках съездов уполномоченные обучаются новым методикам работы по защите прав и законных интересов ребенка, повышают уровень своих профессиональных и правовых знаний.

На сегодняшний день существует три модели учреждения и функционирования института уполномоченного по правам ребенка в субъектах Российской Федерации⁹:

1) самостоятельный государственный орган субъекта РФ, учрежденный и действующий на основании регионального закона (парламентский тип детского омбудсмена);

2) должность в структуре аппарата регионального уполномоченного по правам человека;

3) должность в структуре органов исполнительной власти (советник или помощник главы администрации субъекта РФ).

По нашему мнению, именно первый, парламентский способ учреждения должности регионального детского омбудсмена является наиболее приемлемым, поскольку соответствует нормам Конвенции о правах ребенка, Замечаниям общего порядка № 2, а также обеспечивает независимость и эффективность функционирования данного института.

В докладе Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка, прозвучавшем на съезде детских омбудсменов со всех регионов нашей страны в Тюмени 23–24 марта 2011 г., П. А. Астахов отметил недопустимость включения данного института в структуру аппарата уполномоченного по правам человека в регионе и допущения других нарушений при его учреждении¹⁰. Нельзя не согласиться с тем, что возложение обязанностей детского омбудсмена на должностных лиц тех или иных ведомств в системе органов исполнительной власти, депутатов, а равно и учреждение такой должности без нормативной регламентации или на общественных началах противоречит обязательствам, принятым на себя Российской Федерацией перед международным сообществом.

П. А. Астахов справедливо замечает, что сегодня вполне допустимо учреждение должности детского омбудсмена при высшем должностном лице соответствующего субъекта Российской Федерации. «Есть 20 субъектов РФ, где должность уполномоченного учреждена на основании указов, постановлений или распоряжений глав регионов. Такая форма тоже приемлема и понятна. Потому что, считаю, если рядом с губернатором работает серьезный, сильный и самостоятельный человек, независимо от того, что он учрежден вот таким распорядительным актом, это тоже неплохо», – резюмирует федеральный детский омбудсмен¹¹.

Анализ деятельности детских омбудсменов в субъектах Российской Федерации позволяет



выделить, независимо от модели учреждения и функционирования, присущие им общие задачи¹²:

1) обеспечение гарантий государственной защиты прав, свобод и законных интересов ребенка;

2) содействие беспрепятственной реализации и восстановлению нарушенных прав и свобод детей;

3) развитие международного сотрудничества в области обеспечения прав, свобод и законных интересов ребенка;

4) содействие в совершенствовании законодательства в области защиты детства;

5) повышение правовой культуры, правовых знаний граждан, пропаганда принципов Конвенции о правах ребенка.

Правовой статус уполномоченного обеспечен учреждением его должности в соответствии с Конституцией РФ, Федеральным законом «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации»¹³, законами и нормативными актами, принятыми в субъектах во исполнение обязательств, принятых Российской Федерацией в связи с ратификацией Конвенции о правах ребенка. Ранее нами была рассмотрена нормативно-правовая база деятельности региональных омбудсменов и сделан вывод о том, что именно законодательный способ ее регламентации является сегодня наиболее предпочтительным¹⁴. Соответствующий закон создает наиболее благоприятные условия для реализации возложенных на детского уполномоченного задач, обеспечивает максимальную независимость и беспристрастность его деятельности. Хочется отметить то обстоятельство, что в субъектах, где разработка и принятие такого закона затягивается, возможен промежуточный этап становления института детского омбудсмена через принятие акта о его учреждении органом исполнительной власти либо высшим должностным лицом субъекта РФ. Так, в Волгоградской области в 1998 г. было утверждено временное положение «Об Уполномоченном по правам ребенка в Волгоградской области», а в 2006 г. принят соответствующий закон¹⁵.

По нашему мнению, сегодня необходим модельный закон на федеральном уровне «Об основах деятельности уполномоченного по правам ребенка в субъектах РФ», который соответствовал бы нормам Конвенции о правах ребенка, Замечаниям общего порядка № 2 и на который могли бы опираться при разработке законодательства, регулирующего деятельность Уполномоченных по правам ребенка в регионах нашей страны. Решение о принятии такого закона было закреплено в резолюции съезда уполномоченных 23–24 марта 2011 г., но до настоящего времени он так и не был разработан. Данный модельный закон на федеральном уровне закрепит правовой статус детского омбудсмена, гарантии его деятельности, порядок назначения и освобождения от

должности, основы взаимодействия с другими органами государственной власти и местного самоуправления, организациями. Наряду с обязательными правами детского омбудсмена, например, с правом законодательной инициативы, в законе могут закрепляться и его факультативные права, например, право иметь общественных помощников. Нельзя не согласиться с мнением Ю. В. Николаевой, отмечающей, что отсутствие подобного закона приводит к медленному распространению в России института региональных детских омбудсменов¹⁶.

Институт уполномоченного по правам ребенка в субъекте Российской Федерации стал важным звеном государственной системы защиты детства, заняв в многообразии органов государственной власти определенную нишу. Среди 19 ведомств, так или иначе участвующих в защите прав ребенка, детский омбудсмен стал тем системообразующим институтом, не подменяющим собой деятельности других субъектов, но действующим в тесном контакте с ними. Именно омбудсмен стал органом, осуществляющим независимый контроль за деятельностью органов государственной власти и местного самоуправления по защите прав детей. В отличие от органов прокуратуры, осуществляющих широкий круг полномочий по надзору за исполнением законодательства, деятельность детского омбудсмена сосредоточена исключительно на защите такой специфической категории населения, как дети. Если органы опеки и попечительства занимаются вопросами защиты детей, оставшихся без попечения родителей, и соблюдения их прав и свобод в приемных семьях, а также в специализированных учреждениях, то основным направлением деятельности уполномоченного по правам ребенка является защита прав и законных интересов ребенка. Комиссии по делам несовершеннолетних в своей деятельности не охватывают всего спектра прав и свобод ребенка, а ограничиваются лишь работой с неблагополучными детьми.

Совершенно очевидным представляется тот факт, что ребенок в силу своего возраста и ограниченной дееспособности не может самостоятельно обращаться за защитой своих прав и законных интересов. От его лица действуют законные представители (родители, опекуны, руководители детских учреждений). Для того чтобы подать жалобу уполномоченному по правам человека в регионе, необходимо перед этим пройти ряд административных, судебных процедур и получить по ним соответствующие решения. Копии этих решений прилагаются к жалобе, которая и подается уполномоченному. Такая процедура исключает возможность подачи жалобы ребенком.

Е. И. Куприянова отмечает, что принципиальное отличие деятельности детского омбудсмена



от всех остальных субъектов системы органов защиты детства заключается в том, что уполномоченный осуществляет правовое просвещение, прежде всего, самих детей, разъясняет им в доступной форме их права и обязанности, а также возможности их защиты¹⁷.

Результаты деятельности детских уполномоченных в регионах России проще всего проследить по количеству обращений граждан. В среднем по Российской Федерации в год к детским омбудсменам обращается по различным проблемам от нескольких сотен до тысячи детей и взрослых. В Саратовской области за период с июня по декабрь 2010 г. к уполномоченному по правам ребенка поступило 170 письменных обращений граждан, на личном приеме побывали 174 гражданина, дано 150 правовых консультаций по телефону¹⁸. В 2011 г. количество письменных обращений возросло до 450, на личном приеме у омбудсмена побывал 391 гражданин, а консультацию по телефону получили 300 детей и взрослых¹⁹. Каждый детский омбудсмен в течение года посещает десятки организаций и учреждений, организует и принимает участие в научных конференциях, ведет пропагандистскую работу со СМИ.

Система региональных детских омбудсменов во главе с Уполномоченным при Президенте РФ по правам ребенка уже заняла достойное место в системе государственных органов защиты детства, стала независимым инструментом общественного контроля над соблюдением прав и законных интересов ребенка. Институт регионального детского омбудсмена сегодня сформировался в той или иной форме во всех субъектах РФ, в большинстве из них он действительно самостоятелен и не зависит от чьих-либо политических и ведомственных интересов, стал настоящим связующим звеном между государством и гражданским обществом в отношении семьи и ребенка.

Примечания

- ¹ Конвенция о правах ребенка от 20 ноября 1989 года // Ведомости СНД СССР и ВС СССР. 1990. № 45, ст. 955.
- ² См.: *Fruhwald S., Fritier P.* Suicide in prison // *The Lancet*. 2005. Vol. 366, № 9493. P. 38.
- ³ См.: Children's Commissioner in England. Response to the Ministry of Justice consultation on the strategy for the

secure estate for children and young people in England and Wales. L., 2011. P. 4.

- ⁴ См.: Международные договоры по правам человека. Т. 2. Женева, 2008. С. 186.
- ⁵ Там же. С. 192.
- ⁶ См.: Европейская сеть детских омбудсменов: [сайт]. URL: <http://crin.org/enoc/> (дата обращения: 23.02.2012).
- ⁷ См.: Строительство Европы для детей и вместе с детьми : информ. бюллетень. Париж, 2007. С. 48.
- ⁸ Об Уполномоченном при Президенте Российской Федерации по правам ребенка : указ Президента РФ от 1 сент. 2009 г. № 986 // *Собр. законодательства Рос. Федерации*. 2009. № 36, ст. 4312.
- ⁹ См.: Методические рекомендации по подготовке доклада Уполномоченного по правам ребенка в субъекте Российской Федерации. М., 2011. С. 6.
- ¹⁰ См.: *Астахов П. А.* Наша задача – остановить волну детского несчастья // *Вестн. Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка*. 2011. № 1. С. 19.
- ¹¹ Там же. С. 21.
- ¹² См.: Настольная книга Уполномоченного по правам ребенка : метод. пособие. М., 2010. С. 8.
- ¹³ Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации : федер. закон от 3 августа 1998 г. № 124-ФЗ (в ред. от 17 декабря 2009 г.) // *Собр. законодательства Рос. Федерации*. 1998. № 31, ст. 3802 ; 2009. № 51, ст. 6163.
- ¹⁴ См.: Актуальные проблемы правового и политического развития России : материалы Всероссийской научно-практической конференции студентов и аспирантов. Вып. 4. Саратов, 2011. С. 88–93.
- ¹⁵ Об Уполномоченном по правам ребенка в Волгоградской области : закон Волгоградской области от 9 января 2007 г. № 1403-ОД (в ред. от 8 июня 2010 г.) // *Волгоградская правда*. 2007. № 9 ; *Волгоградская правда*. 2010. № 106.
- ¹⁶ См.: *Николаева Ю. В.* Перспективы совершенствования правовой защиты прав несовершеннолетних в России // *Адвокат*. 2011. № 7. С. 45.
- ¹⁷ См.: *Куприянова Е. И.* О работе Уполномоченных по правам ребенка в Российской Федерации // *Институт Уполномоченного по правам ребенка в России*. М., 2005. С. 14.
- ¹⁸ См.: Первый ежегодный доклад о состоянии соблюдения прав и свобод ребенка в Саратовской области в 2010 году. Саратов, 2011. С. 3.
- ¹⁹ См.: Второй ежегодный доклад о состоянии соблюдения прав и свобод ребенка в Саратовской области в 2011 году. Саратов, 2012. С. 3.