УДК 34

С.Е. Акульшина

ИНСТИТУТ УПОЛНОМОЧЕННЫХ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА КАК ОДИН ИЗ СПОСОБОВ ВНЕСУДЕБНОЙ ЗАЩИТЫ ПРАВ РЕБЕНКА

В статье рассматривается институт уполномоченных по правам человека, анализируется формирование в 1998–2010 годах в регионах Российской Федерации института уполномоченных по правам ребенка, определен круг проблем, затрудняющих эффективность деятельности уполномоченных.

семейное право, защита прав ребенка, омбудсмен, уполномоченные по правам человека и правам ребенка, законодательство субъектов Российской Федерации.

Важным элементом системы процедур, механизмов, институтов, гарантирующих защиту прав и свобод личности в современном правовом государстве, является институт уполномоченных по правам человека, за которым в международной практике закрепился термин омбудсмен [1].

В нашей стране до недавнего времени этот институт рассматривался главным образом в рамках изучения зарубежного конституционного законодательства. Ситуация менялась на протяжении второй половины 90-х годов прошлого столетия и первого десятилетия текущего века, когда он появился и в России. На сегодняшний день результаты практической деятельности омбудсменов (отчеты и доклады), научные и методические разработки, подготовленные как самими омбудсменами, так и учеными-исследователями, позволяют провести комплексный анализ на достаточно большом объеме практического материала.

На русском языке изданы работы омбудсменов некоторых европейских стран, в частности, бывшего Защитника народа Испании А. Хиль-Роблеса и первого омбудсмена, представителя по правам граждан Республики Польша Е. Лентовской [2]. Систематизированные данные о правовом статусе, компетенции, организации работы, основных направлениях деятельности, перспективах развития института уполномоченного по правам человека содержатся в исследованиях

---

[1] Вагизов Р.Г. Понятие омбудсмена (уполномоченного по правам человека) в современной правовой доктрине // Российская юстиция. 2008. № 11. С. 18–31.

[2] Хиль-Роблес А. Парламентский контроль за администрацией (институт омбудсмана) / пер. с исп. А. Казачкова. М., 1997 ; Лентовская Е. Как начиналась работа уполномоченного по гражданским делам : в 2 т. М., 1998.

отечественных ученых, таких, как В.В. Бойцова, Р.Г. Вагизов, О.О. Миронов и ряд других [3].

Появление термина «омбудсмен» связано с правовым опытом народов Скандинавии. В средневековом шведском языке слово «ombud» означало силу и авторитет, в норвежском – первоначально обозначало обращавшегося от имени короля с посланием к народу, впоследствии шведы и другие скандинавские народы использовали это слово в значении «поверенный», «управляющий делами», «доверенное лицо». В раннем Средневековье в Германии так именовали тех, кому поручалось собирать штрафы с семей, виновных в преступлениях, в пользу семьи жертвы. По прошествии времени основным смысловым значением омбудсмена стало понятие авторитетного представителя других лиц, защитника интересов слабых от нарушений со стороны сильных [4].

Как юридический в шведском законодательстве институт омбудсменов появился в начале XIX века и долгое время оставался правовым феноменом, присущим только этой стране. После окончания Второй мировой войны аналоги такого института на протяжении нескольких десятилетий стали появляться в государственно-правовой системе около 100 государств мира, в том числе и России.

Под омбудсменом понимается достойное доверия независимое лицо, уполномоченное парламентом на охрану прав отдельных граждан и на опосредованный парламентский контроль в форме надзора над всеми государственными должностями, но без права изменения принятых ими решений.

Международная ассоциация юристов приняла следующее определение термина «омбудсмен»: «Служба, предусмотренная Конституцией или актом законодательной власти и возглавляемая независимым публичным должностным лицом высокого ранга, которая ответственна перед законодательной властью, получает жалобы от пострадавших на государственные органы, служащих, нанимателей или действует по собственному усмотрению и уполномочена проводить расследования, рекомендовать корректирующие действия и представлять доклады» [5].

Омбудсмен в российском энциклопедическом словаре «Конституция Российской Федерации» определяется как лицо, уполномоченное парламентом осуществлять контроль над соблюдением законных прав и интересов граждан в деятельности органов исполнительной власти и должностных лиц [6].

---

[3] Бойцова В.В. Формирование института омбудсмена в России // Известия вузов. Правоведение. 1995. № 5/6. С. 67–80 ; Миронов О.О. Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации: становление нового института // Журнал российского права. 1999. № 1. С. 5–12 ; Вагизов Р.Г. Понятие омбудсмена (уполномоченного по правам человека) в современной правовой доктрине.

[4] Вагизов Р.Г. Понятие омбудсмена (уполномоченного по правам человека) в современной правовой доктрине.

[5] Комарова В.В. Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации // Государство и право. 1999. № 9. С. 21.

[6] Конституция Российской Федерации : энциклопедический словарь / рук. авт. кол. С.М. Шахрай. М., 1995. С. 141–142.

Таким образом, омбудсмен, или уполномоченный по правам человека, – это институт и государственный правозащитный орган, осуществляющий свою деятельность в целях соблюдения прав и свобод гражданина при его взаимоотношениях с государством и способствующий гармонизации общественных отношений.

Основные функции омбудсмена состоят в том, что он принимает жалобы от граждан на нарушение их прав и свобод действиями должностных лиц государственных органов власти, рассматривает их и выносит свои решения (заключения), которые, хотя и носят рекомендательный характер, в большинстве случаев принимаются к исполнению.

Институт уполномоченных по правам человека выполняет функции посредника между отдельным гражданином и всем государственным механизмом. Это нашло отражение в названии омбудсмена во Франции – институт медиатора, то есть посредника; в англоязычной публицистике его часто называют «дружелюбным интерфейсом» государственного механизма.

Уполномоченные по правам человека берут на себя также функции внесудебного рассмотрения дел, которое становится все более необходимой в условиях все усложняющейся и все более дорогостоящей судебной процедурой [7]. В отличие от других институтов защиты гражданских прав и свобод омбудсмен может руководствоваться не только правовыми нормами и принципами, но и действовать, исходя из моральных соображений и идеалов справедливости.

Можно выделить следующие основные принципы деятельности омбудсмена:

1) независимость;

2) обладание статусом органа государственной власти;

3) доступность;

4) беспристрастность, честность и справедливость.

Критериями, характеризующими принцип независимости омбудсмена, являются: провозглашение принципа независимости омбудсмена в законодательстве зарубежных стран; связь с парламентом и другими органами власти; срок полномочий и порядок освобождения от должности; ограничения для лиц, занимающих должности омбудсмена; иммунитет омбудсмена; материально-техническая и финансовая независимость.

Предложения об учреждении института омбудсмена в нашей стране впервые стали высказываться в 1980-е годы. Первое упоминание института уполномоченных по правам человека в российских юридических документах относится к осени 1990 года. Официальное закрепление идеи об учреждении института уполномоченных по правам человека состоялось с принятием Верховным сове-

---

[7] Вагизов Р.Г. Внутригосударственный механизм осуществления международных стандартов и норм в сфере гражданских и политических прав человека (Российская Федерация и Республика Татарстан) : автореф. дис. … канд. юрид. наук. Казань, 1998. С. 2.

том 22 ноября 1991 года Декларации прав и свобод человека и гражданина Российской Федерации [8].

С 1997 года в России появляются первые региональные омбудсмены. Так, с 1997 по 2010 год в 17 регионах из 18 законодательством субъектов Российской Федерации, входящих в Центральный федеральный округ, введены должности уполномоченных по правам человека. Единственным исключением является Рязанская область, в которой такой институт пока отсутствует.

Механизм обеспечения прав и законных интересов ребенка, закрепленных в международном и российском законодательстве, до конца не проработан. Большинство норм носят декларативный характер. Поэтому возникла необходимость судебный способ защиты прав и законных интересов несовершеннолетних усилить оперативным вмешательством в судьбу того или иного ребенка, нуждающегося в помощи взрослых.

В связи с этим в последнее десятилетие XX века начал формироваться институт уполномоченных по правам ребенка. По информации ЮНИСЕФ, в более чем 40 странах действуют службы уполномоченных по правам ребенка на национальном и региональном уровнях, которые выполняют функции независимого механизма обеспечения прав детей.

Защита и реализация личных и имущественных прав, закрепленных в Конвенции о правах ребенка, принятой 20 ноября 1989 года и вступившей в силу 2 сентября 1990 года, в соответствии с которой Россия участвует в качестве правопреемника СССР, и в Семейном кодексе РФ, на практике оказывается малоэффективной. В связи с этим в рамках пилотного проекта Российской Федерации и Детского фонда ООН (ЮНИСЕФ) с конца 90-х годов XX века в регионах, наряду с введением должности уполномоченных по правам человека, начали вводиться должности уполномоченных по правам ребенка, которые выполняют дополнительную функцию, позволяющую обеспечить защиту прав ребенка.

В замечаниях Комитета ООН по правам ребенка по итогам рассмотрения второго периодического доклада Российской Федерации о реализации Конвенции о правах ребенка (1999 г.) констатируется положение о необходимости введения в РФ независимого контроля за положением детей и о формировании института уполномоченных по правам ребенка. Обязательства государств по созданию таких национальных органов, как уполномоченные по правам ребенка, содержатся в Декларации и Плане действий «Мир, пригодный для жизни детей» (пункт 31), принятых на Специальной сессии Генеральной Ассамблеи ООН по положению детей (Нью-Йорк, 8–10 мая 2002 г.). С инициативами о введении института уполномоченных по правам ребенка неоднократно выступали депутаты Государственной Думы, Совет Федерации, общественные, в том числе правозащитные, организации.

Для разработки эффективной модели института уполномоченных по правам ребенка в 1998 году Министерство труда и социальной защиты РФ совместно

---

[8] О Декларации прав и свобод человека и гражданина : постановление Верховного Совета РСФСР от 22 ноября 1991 г. № 1920-1 // Ведомости Совета народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. 26 дек. № 52. Ст. 1865.

с рядом регионов и при поддержке ЮНИСЕФ начало реализацию пилотного проекта по введению должности уполномоченного по правам ребенка в субъектах Российской Федерации. На первом этапе было учреждено 5 постов уполномоченных. По состоянию на 1 февраля 2003 года такие уполномоченные действовали в 12 субъектах Российской Федерации (Республика Северная Осетия – Алания и Чеченская Республика, Краснодарский и Красноярский края, Волгоградская, Ивановская, Калужская, Кемеровская, Новгородская, Самарская области, города Москва и Санкт-Петербург) и в 3 муниципальных образованиях (Арзамасский район Нижегородской области, город Волжский Волгоградской области, город Екатеринбург). В пяти субъектах должность уполномоченного по правам ребенка введена на основании закона субъекта Российской Федерации (Краснодарский и Красноярский края, Кемеровская, Самарская области, город Москва).

Порядок назначения и организационно-правовой статус региональных уполномоченных различен. В большинстве случаев уполномоченные включены в систему исполнительной власти и назначаются главами администраций. Однако в субъектах Федерации, где решение о введении должности уполномоченного принято в последние годы, они назначаются, как правило, законодательным органом или с его согласия. Тем самым уполномоченные приобретают парламентский статус и получают большую независимость от исполнительной власти, что повышает эффективность их работы. Трое из 15 уполномоченных работали на общественных началах (Ивановская и Новгородская области, город Волжский Волгоградской области). В Москве, Санкт-Петербурге, Краснодарском и Красноярском краях, Республике Северная Осетия – Алания, Самарской области для обеспечения деятельности регионального уполномоченного учрежден аппарат Уполномоченного или аналогичные ему структуры.

Данные первых лет работы уполномоченных по правам ребенка показали наличие проблемы нарушения прав детей государственными органами (учреждениями), призванными обеспечивать права детей, а также ненадлежащее выполнение ими своих обязанностей по защите прав детей. В этой связи учреждение органами власти субъектов Российской Федерации на своей территории должности уполномоченного по правам ребенка рассматривается как целесообразный шаг по созданию качественно новой формы правовой защиты детей.

Как отметил Президент Российской Федерации Д.А. Медведев в своем Послании Федеральному Собранию Российской Федерации 30 ноября 2010 года, уполномоченные по правам ребенка действовали уже в 58 регионах России, и «этот институт мог бы быть создан практически в любом субъекте нашей страны, нашей Федерации» [9].

«Беречь жизнь и здоровье ребенка – это прямая обязанность его родных и близких. Тем ужаснее, когда насилие в отношении ребенка происходит в семье. Известно, что жестокость порождает встречную жестокость. Дети ведь усваивают ту модель поведения, которую обычно демонстрируют им взрослые,

---

[9] Послание Президента РФ Дмитрия Медведева Федеральному Собранию Российской Федерации от 30 ноября 2010 г. // Парламентская газета. 2010. 03–09 дек. № 63.

а затем, конечно, переносят ее в свою жизнь: школу, институт, армию и в собственную семью. Долг всего общества – сформировать атмосферу нетерпимости к проявлениям жестокого обращения с детьми, выявлять и пресекать подобные случаи. Я знаю, что в ряде регионов созданы кризисные центры для оказания помощи в случаях семейного насилия. Опыт такой работы накоплен и в Санкт-Петербурге, и в Оренбургской области, и в Ханты-Мансийском автономном округе и должен быть взят на вооружение во всех регионах нашего государства» [10].

Формирующаяся сегодня модель нового института контроля за обеспечением прав и законных интересов детей на региональном уровне – уполномоченного по правам ребенка – имеет следующие особенности.

Уполномоченный по правам ребенка в субъекте Российской Федерации своей деятельностью дополняет уже существующие формы и средства защиты прав ребенка, не подменяя традиционные для России структуры, в компетенции которых находятся те или иные компоненты обеспечения прав и законных интересов ребенка (органы образования, здравоохранения, социальной защиты, опеки и попечительства, комиссии по делам несовершеннолетних, прокуратура).

Основными задачами региональных уполномоченных по правам ребенка, закрепленными в регламентирующих их деятельность документах, являются:

– обеспечение гарантий и законных интересов, прав и свобод ребенка, развитие и дополнение существующих форм и средств защиты его прав во взаимодействии с органами государственной власти и органами местного самоуправления, в компетенцию которых входит защита прав и законных интересов ребенка;

– всемерное содействие восстановлению нарушенных прав детей;

– анализ состояния дел по соблюдению прав ребенка и подготовка предложений по совершенствованию законодательства.

Уполномоченные для выполнения стоящих перед ними задач имеют право:

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

– проводить самостоятельно или с участием государственных и муниципальных органов проверки нарушений, связанных с правами ребенка;

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

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

---

[10] Послание Президента РФ Дмитрия Медведева Федеральному Собранию Российской Федерации.

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

– привлекать к совместной работе квалифицированных специалистов, создавать экспертные группы и советы по правам ребенка из числа ученых и специалистов, работающих с детьми, сотрудничать с неправительственными организациями.

В своей деятельности региональные уполномоченные по правам ребенка тесно взаимодействуют со всеми структурами и органами государственной власти, в чью компетенцию входит обеспечение прав детей, а также с общественными, в том числе правозащитными, организациями. Как правило, при уполномоченных по правам ребенка действуют общественные приемные, где работают квалифицированные юристы.

Развитие института уполномоченных по правам ребенка в субъектах Российской Федерации и повышение эффективности его деятельности по содействию защиты прав детей сдерживается рядом проблем.

Так, успешность работы уполномоченного по правам ребенка как института независимого контроля общества за деятельностью государственных органов по обеспечению прав детей в значительной степени связана с организационно-правовым статусом уполномоченного. Встроенность должности уполномоченного в структуру исполнительной власти, фактическое подчинение вышестоящему руководителю ограничивают действия уполномоченного по полноценной защите прав и законных интересов ребенка в субъекте Российской Федерации, хотя на первом этапе такой вариант организации работы уполномоченных в определенной мере оправдан. Примеры работы уполномоченных на общественных началах свидетельствуют о том, что они испытывают значительные трудности при осуществлении своей деятельности, прежде всего финансового и организационно-технического характера, а это в свою очередь снижает результативность их работы и в конечном итоге подрывает саму идею независимого контроля за деятельностью государственных органов по соблюдению прав детей. Предпочтительным представляется вариант, при котором должность уполномоченного вводится законом субъекта Российской Федерации, закрепляющим правовые основы, принципы и гарантии его деятельности, полномочия, порядок назначения и прекращения полномочий, а сам уполномоченный назначается законодательным (представительным) органом власти либо с согласия последнего, при этом он получает определенную стабильность и независимость в работе, что немаловажно для данного института.

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

Институт уполномоченного по правам ребенка в субъекте Российской Федерации пока не интегрирован в систему федерального законодательства, что ограничивает его возможности осуществлять защиту прав детей, например в суде, или детей, находящихся в пенитенциарных учреждениях.

На законодательном закреплении на федеральном уровне института уполномоченного по правам ребенка в субъектах Российской Федерации прямо настаивает ряд субъектов Российской Федерации, в том числе и те, где этот институт уже действует. Одним из путей решения указанной проблемы могло бы стать введение на первом этапе должности Уполномоченного по правам ребенка в перечень органов и лиц, оказывающих содействие ребенку в реализации и защите его прав и законных интересов, и внесение соответствующего дополнения в статью 7 Федерального закона «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» [11].

В последующем представляется целесообразным продолжить работу по рассмотрению возможности разработки рамочного федерального закона, определяющего правовые основы, принципы, задачи, функции, полномочия региональных Уполномоченных по правам ребенка. Принятие такого закона укажет субъектам Российской Федерации правовые ориентиры создания и деятельности регионального Уполномоченного по правам ребенка, что будет способствовать формированию условий эффективной работы данного института.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Бойцова, В.В. Формирование института омбудсмена в России [Текст] // Известия вузов. Правоведение. – 1995. – № 5/6. – С. 67–80.

2. Вагизов, Р.Г. Внутригосударственный механизм осуществления международных стандартов и норм в сфере гражданских и политических прав человека (Российская Федерация и Республика Татарстан) [Текст] : автореф. дис. … канд. юрид. наук. – Казань, 1998. – 22 с.

3. Вагизов, Р.Г. Понятие омбудсмена (уполномоченного по правам человека) в современной правовой доктрине [Текст] // Российская юстиция. – 2008. – № 11. – С. 18–31.

4. Гражданское право [Текст] : учеб. / отв. ред. Е.А. Суханов. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : БЕК, 2002. – Т. 1. – 820 с.

5. Комарова, В.В. Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации [Текст] // Государство и право. – 1999. – № 9. – С. 12–38.

6. Конституция Российской Федерации [Текст] : энциклопедический словарь / рук. авт. кол. С.М. Шахрай. – М., 1995. – С. 141–142.

7. Куприянова, Е.И. Начало становления института уполномоченных по правам ребенка в субъектах Российской Федерации [Текст] // Вопросы ювенальной юстиции. – 2009. – № 7. – С. 37–49.

8. Лентовская, Е. Как начиналась работа уполномоченного по гражданским делам [Текст] : в 2 т. / пер. с пол. Э. Орловского. – 2-е изд., испр. – М., 1998. – 314 с.

9. Миронов, О.О. Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации: становление нового института [Текст] // Журнал российского права. – 1999. – № 1. – С. 5–12.

---

[11] Куприянова Е.И. Начало становления института уполномоченных по правам ребенка в субъектах Российской Федерации // Вопросы ювенальной юстиции. 2009. № 7. С. 37–49.

10. О Декларации прав и свобод человека и гражданина [Текст] : постановление Верховного Совета РСФСР от 22 ноября 1991 № 1920-1 // Ведомости совета народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. – 1991. – 26 дек. – № 52. – Ст. 1865.

11. Послание Президента РФ Дмитрия Медведева Федеральному Собранию Российской Федерации от 30 ноября 2010 г. [Текст] // Парламентская газета. – 2010. – 3–9 дек. – № 63.

12. Хиль-Роблес, А. Парламентский контроль за администрацией (институт омбудсмана) [Текст] / пер. с исп. А. Казачкова. – М. : Ad. Marginem, 1997. – 335 с.