

Министерство труда социального развития Российской Федерации
Детский фонд ООН (ЮНИСЕФ)
Благотворительный фонд "Альтернативное образование"

ПРАВА РЕБЕНКА

**Институт Уполномоченного
по правам ребёнка в Российской Федерации:
опыт, проблемы, теоретические модели,
нормативно-правовая база**



Министерство труда и социального развития Российской Федерации
Детский фонд ООН (ЮНИСЕФ)
Благотворительный фонд «Альтернативное образование»

ПРАВА РЕБЁНКА

***Институт Уполномоченного
по правам ребёнка в Российской Федерации:
опыт, проблемы, теоретические модели,
нормативно-правовая база***

*Под общей и научной редакций
Г.Н. Кареловой*

Москва - 2001

Права ребенка. Институт Уполномоченного по правам ребёнка в Российской Федерации: опыт, проблемы, теоретические модели, нормативно-правовая база. / Под общей и научной редакцией Г.Н. Кареловой. Составители: Г.П. Буданова, Л.В. Кузнецова, Е.И. Куприянова, А.Я. Хорец. - М.: Благотворительный фонд «Альтернативное образование», 2001, 187 с.

Информационно-аналитические материалы сборника обобщают сформировавшиеся в Российской Федерации представления о новом для нее социальном феномене - институте Уполномоченного по правам ребёнка, который создаётся в соответствии с одним из пилотных проектов, реализуемых Министерством труда и социального развития РФ совместно с Детским фондом ООН (ЮНИСЕФ) и рядом субъектов Российской Федерации.

Издание подготовлено при поддержке ЮНИСЕФ Благотворительным фондом «Альтернативное образование», авторским коллективом под общим и научным руководством Г.Н. Кареловой, доктора социологических наук, Первого заместителя Министра труда и социального развития Российской Федерации.

Министерство труда и социального развития Российской Федерации
Детский фонд ООН (ЮНИСЕФ)
Благотворительный фонд «Альтернативное образование»

ПРАВА РЕБЁНКА

***Институт Уполномоченного
по правам ребёнка в Российской Федерации:
опыт, проблемы, теоретические модели,
нормативно-правовая база***

Вместо введения: пилотный проект "Формирование в Российской Федерации института Уполномоченного по правам ребёнка" и первые результаты его реализации

Г.Н. Карелова

Осознанное человечеством экономическое и политическое бесправие детей, делающее их беззащитными перед эксплуатацией, жестоким обращением и равнодушием со стороны мира взрослых, обусловило появление независимых органов, наделенных правом выступать от имени детей и одновременно сосредотачивать свою деятельность исключительно на защите их интересов.

Создание таких структур на международном уровне признано неотъемлемым компонентом мониторинга, проводимого для проверок выполнения тем или иным государством принятых на себя обязательств по соблюдению прав ребенка.

Пилотный проект "Формирование в Российской Федерации института Уполномоченного по правам ребёнка" разработан и реализуется по инициативе Министерства труда и социального развития РФ при поддержке Детского фонда Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ) в соответствии со сводным планом действий Правительства Российской Федерации и ЮНИСЕФ.

Институт уполномоченных по правам ребенка формируется в Российской Федерации в подтверждение намерений выполнять принятые на себя международные обязательства.

Проект разрабатывается и реализуется с учётом замечаний, сделанных Комитетом ООН по правам ребёнка при рассмотрении 23 сентября 1999 года периодического доклада о реализации Российской Федерацией Конвенции о правах ребёнка в 1993-1997 годах.

Приветствуя учреждение в 1997 году должности Уполномоченного по правам человека, Комитет призвал Российскую Федерацию:

- завершить процесс принятия необходимых решений и директив и изыскать кадровые и финансовые ресурсы, необходимые для эффективного применения всех законодательных актов, касающихся детей;
- обратить внимание на сохраняющуюся насущную необходимость создания независимого контрольного механизма для рассмотрения вопроса о применении положений Конвенции о правах ребенка на территории Российской Федерации;

Карелова Галина Николаевна – доктор социологических наук, Первый заместитель Министра труда и социального развития Российской Федерации, руководитель пилотного проекта «Формирование в Российской Федерации института Уполномоченного по правам ребенка».

- рассмотреть возможность создания на федеральном уровне должности независимого омбудсмана по вопросам детей, тесно связанного с аналогичными механизмами на региональном уровне, каждый из которых имел бы соответствующий мандат, включая осуществление контроля над функционированием системы детских учреждений и отправления правосудия в отношении несовершеннолетних, а также необходимые полномочия и ресурсы для обеспечения эффективной деятельности.

Становление и развитие этого нового для России государственного социального института осуществляется с учётом обобщённого ЮНИСЕФ опыта других стран.

Проект предполагает установление спектра вопросов, входящих в компетенцию института Уполномоченного по правам ребёнка; определение целей, задач, функций, принципов его деятельности в России; выявление эффективных способов защиты интересов детей на всех уровнях законодательной и исполнительной власти; обоснование приоритетных направлений обновления государственной социальной политики на принципиально новых основаниях.

Приступив к реализации пилотного проекта, Российская Федерация дополнила список стран, в которых действует институт омбудсмана по правам ребёнка. По данным Международного центра развития ребёнка ЮНИСЕФ, в разных странах 26 служб детского омбудсмана на национальном и региональном уровнях выполняют функции независимого механизма обеспечения прав детей в мире взрослых.

Институт Уполномоченного по правам ребёнка создаётся с 1998 года в Российской Федерации как независимый механизм защиты и обеспечения прав детей с целью придания проблемам детства приоритетного значения.

Проект предназначен для осмысления и определения реальных путей осуществления каждым ребёнком своих прав, свобод и законных интересов.

Институту уполномоченных необходимо принять на себя выполнение новых для России функций, представления о которых в настоящее время только формируются. Очевидно, что при их определении важно избежать дублирования функций действующих структур.

Уполномоченным по правам ребёнка предстоит найти свою нишу в системе обеспечения прав детей и создать в Российской Федерации прецеденты новой системы предупреждения массовых нарушений прав детей, базирующейся на признании обществом и государством необходимости последовательного формирования условий для нормального развития каждого ребёнка.

Проект принят к реализации рядом субъектов Российской Федерации. В Волгоградской, Калужской, Новгородской областях, городах Санкт-Петербурге и Екатеринбурге, Арзамасском районе Нижегородской области

органами государственной и муниципальной (местной) власти учреждены посты уполномоченных по правам ребенка.

Одновременно ведётся работа по формированию нормативно-правовой базы нового социального института. Закон об Уполномоченном по правам ребёнка рассмотрен в первом чтении Московской городской Думой.

Итоги первых лет реализации пилотного проекта подтвердили актуальность начатой работы и социальную необходимость её продолжения на системно-плановой основе.

Уполномоченные осуществляют приём граждан, рассматривают их заявления по поводу нарушения прав детей, запрашивают необходимые для их защиты сведения, проводят самостоятельно или совместно с компетентными органами проверку деятельности всех субъектов, относительно которых поступила информация о нарушении ими прав детей.

Уполномоченные подотчётны органам государственной власти, представляют им ежегодные доклады о фактах нарушения прав детей и мерах по их восстановлению. Особое место в таких докладах занимают результаты рассмотрения жалоб граждан на органы местного самоуправления и должностных лиц в связи с систематическими нарушениями прав ребёнка и уклонением от принятия мер по их восстановлению и защите.

По инициативе и активном участии уполномоченных создаются координационные, консультативные, экспертные советы, в состав которых входят представители органов государственной власти, науки, образования, культуры, здравоохранения, общественных организаций.

Основной функцией уполномоченных является правозащитная деятельность. Они организуют научно-практические конференции, проводят беседы и консультации, радио и телепередачи, разъясняющие основные положения Конвенции о правах ребенка, включают детей в ролевые игры правовой направленности, проводят анкетирование детей и подростков на предмет знания ими своих прав, прилагают максимум усилий для решения проблемы трудоустройства и обеспечения жильём выпускников детских домов и школ-интернатов.

Осуществляя государственную защиту прав и свобод ребёнка, уполномоченные обеспечивают их восстановление в случае нарушения, анализируют их соблюдение должностными лицами, разрабатывают предложения по улучшению положения детей.

Содержание деятельности уполномоченных предусматривает защиту прав конкретного ребенка и всех детей в целом, повышение правовой грамотности детей и взрослых, разработку и реализацию программ обеспечения прав детей.

Уполномоченные оказывают юридическую помощь в написании исковых заявлений в суд, обращений в административные службы, органы опеки и попечительства, комиссию по делам несовершеннолетних, в

милицию и другие структуры, от которых зависит восстановление нарушенных прав детей.

Предметом особой заботы уполномоченного является использование в интересах детей средств массовой информации. По его инициативе создаются постоянные детские рубрики в газетах, разрабатываются телевизионные информационные программы для детей, из которых ребенок может узнать, куда он может обратиться по интересующим его вопросам, какие общественные организации могут оказать ему помощь в самой сложной жизненной ситуации.

Цели и задачи института Уполномоченного по правам ребёнка в Российской Федерации определяются с учётом реальной ситуации сразу на нескольких уровнях.

В поле зрения назначенных в пилотных регионах уполномоченных одновременно находятся вопросы выявления недостатков и упущений государственных структур в выполнении инструкций и правил, рассмотрения жалоб по поводу государственного управления и соблюдения того или иного раздела законодательства.

Задачи уполномоченных (омбудсменов) в Российской Федерации определяются в пространстве реагирования на проблемы конкретных детей и решаются на уровне борьбы с практикой игнорирования их прав.

Опыт работы уполномоченных по правам детей подтверждает сделанный ранее в ряде стран вывод о том, что их проблемы отличаются от проблем взрослых. По заключению уполномоченных, также должны отличаться механизмы, обеспечивающие соблюдение прав взрослых людей и детей.

Механизмы обеспечения прав детей должны предусматривать защиту прав на их выживание и развитие, образование, игры, медицинское обслуживание и на минимально необходимые средства для их жизнедеятельности.

Отсутствие на практике у детей политических, социальных и экономических возможностей оставляет их незащищёнными и уязвимыми, если они не учитываются при разработке законодательства, распределении ресурсов и осуществлении государственной социальной политики.

Учитывая это, уполномоченные активно участвуют в законотворческой деятельности, вносят конструктивные предложения в органы управления. Они добиваются не только соблюдения законодательно закреплённых прав детей (облегчение доступа к информации, рассмотрение случаев волокиты, неэффективного предоставления или использования неприемлемых услуг), но и более полного соблюдения прав человека применительно к детям.

Уполномоченные помогают детям пользоваться уже имеющимися правами и содействуют признанию за ними тех прав, которые ещё не нашли места в законодательстве, культуре, повседневной жизни регионов России.

При определении прав и обязанностей уполномоченных в Российской Федерации уже возникли и продолжают возникать трудноразрешимые вопросы. На них предстоит искать целесообразные в интересах детей ответы.

Должности региональных уполномоченных по правам ребёнка в Российской Федерации учреждены в рамках существовавших или созданных целевым назначением государственных структур. Уполномоченные наделены правами на осуществление контроля за соблюдением прав детей. Они призваны использовать все доступные им средства в целях их защиты.

Уполномоченные стремятся (и пока не фиксируют непреодолимых препятствий) опротестовывать конкретные случаи нарушения прав детей, организовывать исследования или содействовать их организации, проводить разъяснительную работу для детального ознакомления общественности, официальных органов, должностных лиц с правами детей во всём их многообразии.

Уполномоченные используют накопленный на международном уровне опыт влияния омбудсменов на политику и практику борьбы с конкретными нарушениями прав детей, рассмотрения их жалоб и предоставления им возможности опротестовывать нарушения своих прав; на осуществление независимого контроля за соблюдением прав детей, получения доступа к системе правосудия и облегчения этого доступа детям, содействия проведению или непосредственному осуществлению исследований, повышению информированности общества о правах ребенка.

Обращение к международному опыту позволяет выстраивать логику действий института Уполномоченного по правам ребёнка в Российской Федерации, избегая ошибок, последствия которых могут дискредитировать эту важнейшую социальную идею.

В процессе реализации пилотного проекта предполагается сформировать адекватную российским условиям модель института Уполномоченного по правам ребёнка, предназначенную для улучшения положения российских детей в соответствии с требованиями Конвенции и ориентирующую государство на последовательное применение принципа наилучшего обеспечения интересов ребенка при решении всех без исключения вопросов жизнедеятельности детей.

Создаваемый в Российской Федерации институт Уполномоченного по правам ребёнка призван обеспечить улучшение ситуации в положении российских детей на основе и в соответствии с этим принципом.

Российские дети должны быть защищены государством и взрослым сообществом от любых воздействий, препятствующих процессу их нормального взросления и развития.

Формирование нового государственного социального института осуществляется Российской Федерацией в экспериментальном режиме в целях накопления адаптированного к культурно-национальному своеобразию

России опыта деятельности специальных уполномоченных по правам ребенка.

Достижение этой цели станет возможным при сформированности ряда условий, к числу которых по итогам первого этапа реализации настоящего (пилотного) проекта можно отнести:

- изменение отношения общества и государства к проблеме положения детей как основному фактору сохранения и развития человеческого потенциала России;
- целенаправленное участие всех ветвей власти в обеспечении прав российских детей на жизнь, выживание и развитие, сохранение и укрепление здоровья, получение необходимой медицинской помощи, полноценное качественное образование, безопасность, реальную перспективу востребованности рынком труда, позитивную социализацию, защищенность от дискриминации, эксплуатации, любых форм жестокости и насилия, заботу семьи или лиц её заменяющих, нормальные условия проживания, питания, доступ к культуре и информации;
- выделение в бюджете государства расходов на обеспечение благополучного детства для каждого ребенка и всех детей России, учёт их интересов при распределении ресурсов;
- признание целесообразности формирования института Уполномоченного по правам ребёнка на национальном уровне;
- проработанность законопроектов, определяющих регламент деятельности института Уполномоченного по правам ребёнка в Российской Федерации.

Конституция Российской Федерации относит соблюдение прав человека к категории важнейших приоритетов государственной политики. Россия располагает разветвлённой сетью органов контроля за различными аспектами соблюдения прав ребёнка. Однако, как показывает многолетний анализ, контроль, осуществляемый этими органами, не обеспечивает полного соблюдения прав российских детей.

Пилотный проект предполагает обобщение проблем, при разрешении которых возникает необходимость обращения к уполномоченному. В процессе его реализации предполагается найти и обосновать способы разрешения большого числа разноуровневых проблем, так как предстоит выделить права детей, нарушаемые чаще всего, выявить причины, по которым это происходит, и определить, как реально можно изменить эту ситуацию.

Реализация проекта обеспечивается совместными действиями Министерства труда и социального развития Российской Федерации, органов государственной власти регионов, поддержавших проект, общественных неправительственных организаций, аппарата Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, заинтересованных федеральных министерств и ведомств, научно-исследовательских центров России.

Свое место в решении задачи создания института Уполномоченного по правам ребёнка в Российской Федерации занимают независимые правозащитные организации. Их усилия обеспечивают объективность характеристик ситуации, существующей в стране в области реализации прав детей, и способствуют активизации темпов разработки возможных моделей.

Накопление российским обществом опыта восприятия детей как личностей, обладающих своими собственными правами, свободами и законными интересами - процесс долговременный. Его организация предполагает последовательные действия по формированию позитивного общественного мнения об этой проблеме и одновременно созданию условий, благоприятных для улучшения положения детей на основе неукоснительного соблюдения их прав, свобод и законных интересов всеми структурами государственной власти, должностными лицами, взрослыми гражданами страны.

Информационно-аналитические материалы, представленные в настоящей книге, отражают уровень, достигнутый Российской Федерацией в разработке представлений об институте Уполномоченного по правам ребёнка.

Министерство труда и социального развития РФ приглашает всех к продуктивному сотрудничеству во имя сохранения и развития главного капитала России – наших детей.

Обращение по случаю Дня прав человека (10 декабря 2000 г.)

Коитиро Мацуура

День прав человека был провозглашен полвека назад, однако, отмечая эту дату на рубеже тысячелетий, мы не имеем оснований для торжества. Продолжающееся нарушение основных прав человека повсюду на нашей планете по существу означает, что попираются права каждого из нас, ибо права человека универсальны и неделимы. Каждый раз, когда несправедливость унижает отдельного человека или группу людей, являющихся частью нашей человеческой семьи, она неизбежно затрагивает всех нас.

Государства взяли на себя юридические обязательства уважать, защищать и развивать права человека. Однако права человека зависят от всех и каждого. Соответствующие лица, неправительственные организации, учреждения и гражданское общество в целом должны способствовать тому, чтобы права человека стали живой реальностью. Следить за этим – долг каждого из нас.

Крайнюю нищету, дискриминацию по признаку пола, социальное и культурное угнетение мы сегодня расцениваем как нарушение прав, сравнимое с подавлением свободы мысли и свободы выражения убеждений. Совершенно недопустимым нарушением прав, с которым следует бороться, мы также считаем лишение права на образование, достойный уровень жизни, социальное достоинство, развитие личности и творческих способностей человека.

Обеспечение этих прав неизбежно вызывает необходимость уважения других прав. Все права по самой своей сути взаимосвязаны. Нищета порождает отчаяние, на почве которого возрастают ненависть и насилие. Наличие же достаточных средств к существованию способствует проявлению терпимости, а следовательно, и соблюдению прав других людей.

Наглядным примером является образование. Совершенно необходимо, чтобы образование, само признаваемое как одно из прав человека, было доступно всем без каких бы то ни было ограничений по признаку пола, вероисповедания, классовой или этнической принадлежности. Кроме того, именно путем образования каждый из нас имеет возможность с самого детства приобретать более широкое представление о всеобщих правах человека, воспитывая в себе уважение и терпимость к другим. Приверженность ЮНЕСКО делу образования является центральным положением ее мандата. Десятилетие образования в области прав человека

Коитиро Мацуура – Генеральный директор ЮНЕСКО.

Организации Объединенных Наций (1995-2004 гг.) предоставляет ЮНЕСКО и ее партнерам возможность содействовать развитию подлинной культуры прав человека посредством целого ряда образовательных программ в рамках как формальной, так и неформальной системы.

Движение на пути к расширению прав человека должно быть безостановочным. Обеспечение прав человека является не состоянием, а непрерывным процессом, тем идеалом, к которому необходимо неустанно стремиться. Достижения в этой области никогда нельзя считать окончательными, ибо всегда сохраняется опасность быть отброшенными назад. Столетие, завершение которого мы отмечаем в этом году, было ознаменовано величайшими прорывами вперед, но также и самым вопиющим попранием прав, возможно наихудшим, в истории человечества.

Борьба за права человека требует постоянной бдительности, о необходимости которой следует помнить как в День прав человека, так и ежедневно.

Омбудсман существует для того, чтобы разоблачать злоупотребления властью...

Альваро Хиль-Роблес

(По материалам выступления на семинаре Московской школы политических исследований)

Я хотел бы изложить некоторые общие соображения по вопросу об омбудсмане и остановиться на некоторых вопросах, которые всех нас волнуют сегодня. Каково значение и содержание института омбудсмана? Мы все знаем, что это институт контроля, надзора над властью, над органами власти. Он существует для того, чтобы разоблачать злоупотребления властью. Это институт, который, основываясь лишь на моральном авторитете, пытается решать не только какие-то единичные, личные ситуации, но и производить общие изменения в стране.

Почему же этот институт, который, на первый взгляд, кажется таким слабым и который не имеет большой силы или политической власти, а имеет только моральную власть и моральный авторитет, почему этот странный институт в условиях сегодняшнего жесткого политизированного мира приобретает такую важную роль?

Действительно, он добивается такой роли во многих обществах, не только политически стабильных, но и также в обществах, которые, к сожалению, пока не пришли к политической стабильности и которые переживают конфликтные ситуации.

Институт омбудсмана родился в Швеции. Все, кто был омбудсманом, признают отцовство Швеции, причем с большой честью и гордостью. Потом этот институт развивался, эволюционировал. Но почему институт, имеющий конкретные исторические скандинавские корни, связанный с политической системой Скандинавии, в течение века и даже более развивается только в Скандинавии, а потом вдруг переходит на континент и распространяется по всему миру?

Почему происходит это «размораживание» института? Я думаю, возможно, потому, что традиционная демократия в Европе после Второй мировой войны переживала глубочайший кризис. Мы столкнулись с необходимостью материального восстановления стран Европы и ее политических институтов. Но, кроме того, произошел кризис традиционного либерализма XIX века, и общество потребовало, чтобы государство взяло на себя определенные функции по вмешательству в его жизнь. Общество потребовало присутствия государства и ждало от него определенных услуг

по обеспечению здравоохранения, безопасности, образования для всех, социальной политики, устанавливающей принципы равенства, солидарности и позволяющей улучшать жизнь, давать доступ к культуре и экономическим благам.

Цена этой политической концепции (которую я считаю совершенно справедливой) состоит в том, что государство вмешивается во многие сферы общественной жизни, создается целый аппарат вмешательства государства в жизнь общества. Чем больше нам предоставляют услуг, тем больше растет вмешательство государства, и мы больше зависим от него, от властей. И в этой ситуации зависимости, необходимой зависимости, возникают трения, гораздо чаще происходят столкновения граждан с органами государственной власти.

Государственная власть систематически стремится к отдалению от общественного мнения. Она создает свои собственные потребности функционирования. И государство, если его не контролировать, обычно отдалается от общества и становится деспотической властью, которая мало уважает граждан, потому что администраторы-функционеры думают, что они хозяева аппарата власти и не должны ни перед кем отчитываться.

Традиционные методы контроля, которые действовали в традиционных демократиях, оказывались не всегда эффективными. Например, парламент Испании не мог наладить систематический парламентский контроль, ему постоянно надо было обсуждать законы, заниматься законотворчеством. Старая функция парламента - непосредственного контроля над властью от имени граждан - ослабляется именно динамикой работы самих парламентов. Конечно, есть еще юстиция, суды, судебная система. Это вторая, главная опора для контроля за властью. В европейских странах эта система действительно работает. Там существует достаточно независимая юстиция, хотя это очень медленное и очень дорогое правосудие.

Зачастую граждане не обращаются к правосудию потому, что считают: их вопросы будут решаться слишком долго, если вообще будут решаться. Иногда ведь приходит в голову, что приговор вообще вынесут после смерти истца. Конечно, правосудие это очень медленный институт. Поэтому и очень много злоупотреблений властью, которая находится за пределами контроля. Гражданин просто не идет на столкновения. Он не борется со злоупотреблениями, потому что нет соответствующих эффективных механизмов.

Именно здесь, в этом конфликте, я думаю, рождается подлинный смысл института омбудсмана. Он возникает, чтобы «залатать» вот это пространство, создавать не новый институт власти, а институт, открытый для граждан. Это - не формальный, а активный институт, имеющий политическую поддержку парламента и пытающийся непосредственно защищать гражданина от всех злоупотреблений властью со стороны

государственных органов, не обязывая этого гражданина начинать какое-то медленное, дорогостоящее, сложное судебное разбирательство.

Таким образом, институт омбудсмана проводит свою особую политическую работу. Кстати, многие юристы просто не понимают этой роли, они привыкли к концепции института в совершенно иной форме и зачастую говорят: «А для чего омбудсман? Лучше улучшить правосудие, улучшить работу парламента, улучшить контроль со стороны общества. Для чего нужен омбудсман?».

Однако все страны, вволившие институт омбудсмана, заметили, что как бы мы ни улучшали традиционные системы, институт омбудсмана - это дополнительное необходимое средство контроля, у него есть своя ниша, свое политическое пространство, реальное пространство действия. Он, несомненно, имеет это пространство, если соблюдаются основные правила и присутствуют необходимые элементы его работы.

Первое условие: омбудсман, на мой взгляд, должен иметь четкие основы, а именно – легитимацию демократического парламента. Я помню, как во франкистской Испании говорили, что Франко мог бы стать омбудсманом. Мы говорили тогда, что, конечно, можно еще проложить новые трамвайные пути, открыть новый трамвайный маршрут. Он может делать и то, и другое. Но он никогда не будет настоящим омбудсманом. Только омбудсман, который основывается на демократическом парламенте (то есть парламенте, избранном представителями народа, являющимся подлинным представителем народа) – это легитимный омбудсман.

Второе условие: омбудсман должен отчитываться перед этим парламентом.

Третье: он должен быть независим в своей деятельности и должен рассчитывать на поддержку парламента в своих действиях.

И, наконец, омбудсман должен понимать, что ему придется работать с патологией своей страны, что его работа - это, прежде всего, критическая работа, но она одновременно предполагает определенный компромисс, накладывает на омбудсмана определенные обязательства.

К омбудсману люди обращаются не с тем, чтобы сказать, что с ними очень хорошо обошлись в органах администрации. Естественно, к нему приходят те, с кем обошлись плохо, и омбудсман должен знать, что ему придется бороться со всеми органами государственной власти. Поэтому его положение по отношению к государственным органам власти всегда будет конфликтным. Это объективное положение данного института. Это неизбежно. Омбудсман, который не принимает эту идею институционального конфликта с государством – это человек, который не понял, что такое институт омбудсмана.

Но, когда я говорю о конфликте института с государством, я одновременно должен сказать и о другом. Очень важна при этом лояльность института. Поясню. Омбудсман может и должен находиться в конфликте,

потому что он защищает справедливые права граждан против государства, которое злоупотребляет властью, и омбудсман требует, чтобы изменился закон или было пересмотрено какое-то действие власти.

Но, одновременно, омбудсман должен стремиться к тому, чтобы не разводить демагогию, а сотрудничать с государственными властями для достижения необходимых изменений. Это очень тонкая работа. Вы должны убеждать государство, что ему необходимо меняться именно в том-то и том-то. И только когда это не получается, после систематических, постоянных и твердых усилий, именно тогда нужно обращаться к средствам массовой информации и разглашать кризисную ситуацию, говорить во всеуслышанье, чтобы общество понимало и осознавало ситуацию, а парламент осознавал необходимость изменений.

Действительно, омбудсман имеет только моральную поддержку - это сила, которую ему дает парламент. И вторая сила - общественное мнение. Он должен опираться на него, потому что он защищает законные права граждан.

Демократия - это всегда гибкий процесс, эволюция. В ней всегда есть точки напряжения. Главное, правильно канализировать это напряжение и решать конфликтные ситуации.

Работа омбудсмана - это сложная работа, ведь у него нет исполнительной власти, он не судья и не может вынести приговор или решение. Он должен убеждать представителей власти в том, что они обязаны действовать в рамках правового государства и должны меняться, где это необходимо. Это, зачастую, требует от омбудсмана, чтобы он был одновременно и гибок, и тверд, и непреклонен. Он никогда не должен оставлять гражданина беззащитным, но ему надо быть гибким. Омбудсман должен знать, что в обществе нельзя достичь всего сразу, что процессы изменения идут путем эволюции и что его работа заключается в том, чтобы помогать этим глубинным преобразованиям, кроме разрешения тех или иных личных случаев граждан.

Иногда он также должен учитывать, что власти надо дать определенную передышку для того, чтобы она могла что-то поменять. Дать эту передышку не означает оправдывать власть, а означает только понимание, что вот сегодня всего нельзя сделать, но со временем это сделать можно.

Одновременно нам надо задуматься вот над чем: омбудсман не может сделать всего. Правда, я всегда говорю, что он может сделать почти все, если те, кто с ним работают, помогают ему, сотрудничают с ним. Если государственная власть понимает, что он не враг. Понимает, что институт омбудсмана - это демократический институт народа, правового государства. Но главное - все остальные контролирующие институты тоже должны работать. Поэтому чрезвычайно важно, чтобы работало правосудие. Правовое государство не может существовать без независимого

эффективного и свободного правосудия – это основа общества. И одной из задач омбудсмана является борьба за то, чтобы правосудие было справедливым.

Думаю, что если мы будем рассматривать роль омбудсмана с этой точки зрения, из этой перспективы, то мы заметим: в правовом государстве он выполняет очень важную функцию, потому что может быть двигателем перемен. Этому институту, если он действительно устанавливает прямую связь с народом, приходится иметь дело со всей патологией системы. Омбудсман узнает не только о нарушениях личных прав граждан, но и обо всех «черных дырах» правовой системы страны. И поэтому его работа может быть очень позитивной, он может предлагать изменения нормативов, распоряжений, административной практики, нарушающих права человека и гражданина. Поэтому омбудсман – это очень важный рабочий инструмент парламента и всего правового государства.

Я подхожу к следующему, жизненно важному для работы омбудсмана, пункту: знание общества о его работе. С этой целью омбудсману очень важно установить связь со средствами массовой информации. Моральный и нравственный авторитет народного защитника - омбудсмана может иметь очень положительный эффект, стать рычагом воздействия на политически ответственных лиц, на должностных лиц, если они знают, что омбудсман своими отчетами, докладами доводит до общественности знания о «черных дырах», существующих в правовой и политической системах страны.

Публично критикуя власть, омбудсман обращает внимание на социальную цену ее решений. Когда омбудсман говорит, что вот это надо менять, а это не меняется, тогда, конечно, необходимо, чтобы общественность была информирована.

Без прессы, без средств информации моей страны, естественно, и половины того, что было сделано, я не сделал бы. Просто потому, что министры, мэры, губернаторы в Испании больше всего боятся общественного мнения. Парламентские дебаты их практически не волнуют. То, что омбудсман им говорит в глаза, их тоже мало волнует. Они могут выпить вместе кофе, он им что-то скажет... Их это не очень волнует.

Но, если это написано в газете, если общественность критически отзывается на что-то, если они знают, что в конкретной тюрьме и в психбольнице ужасные условия, что в ней нет соответствующего оборудования или нет соответствующих врачей, то это для них уже страшно, потому что политику надо идти на следующие выборы, а за него не проголосуют. Тут он понимает, что здесь слабая, ключевая точка, и что ему надо сохранить моральный авторитет политика. Когда омбудсман публично говорит, что тот или иной политик плохо работает, то этот политик действительно находится в опасности. Для омбудсмана очень важно через средства массовой информации установить эту связь с общественностью,

чтобы общественность знала, что происходит, чтобы она судила о том, что происходит, независимо.

Конечно, парламент также должен знать из докладов омбудсмена, что происходит. Моральный авторитет омбудсмена, один его нравственный авторитет способен обеспечить решение. В некоторых случаях омбудсмены, однако, имеют нечто большее, чем нравственный авторитет. Например, в Испании, Швеции, в некоторых других странах омбудсман может направлять запросы в суд, он может обсуждать законы государства, обращаться в конституционный суд о неконституционности определенных законов. Действительно, это большая власть. И эту власть надо очень осторожно, но в некоторых случаях очень твердо использовать. Омбудсман всегда рядом с гражданином. Он не на стороне власти, а на стороне гражданина.

И еще одна мысль. Институт омбудсменов в последние годы эволюционировал. Из традиционного института правового государства он стал институтом, я бы сказал, расположенным на передовой линии. Мне приходилось часто слышать, что омбудсман – это такая «роскошная изюминка» в правовом государстве. Как вишенка, которая украшает пирог. Так вот, мы, омбудсмены, работаем в таких обществах, где нет даже муки для того, чтобы замесить этот пирог. Поэтому институт омбудсмена существенно важен.

Омбудсмены борются не только со злоупотреблениями традиционного правового государства, классического демократического государства, но и защищают права человека там, где ежедневно происходят их тягчайшие нарушения. Скажем, во многих странах Латинской Америки омбудсмены находились на передовой, работали в очень тяжелых ситуациях, когда не было правовых государств. И омбудсмены начинали здесь тяжелейшие битвы с органами государственной администрации и побеждали в них. Омбудсмены работают и в других конфликтных странах. Например, в Боснии и Герцеговине. В некоторых странах омбудсмены борются не за какие-то изменения надстройки правового государства, а за уважение элементарнейших прав человека.

В последние годы мы видим, что институт омбудсмена – это не просто надстройка, но каждодневная борьба за демократию. В этих условиях, в этих обстоятельствах роль омбудсмена ныне является ключевой. Я убежден: омбудсман – это не роскошь, а необходимость в наших обществах.

Я думаю, что в России омбудсману должна быть отведена огромнейшая роль. Для него есть огромная работа. И необходимо, чтобы в России омбудсман пользовался поддержкой парламента и общественности. Но поддержка омбудсмена должна быть критической. Я бы хотел этого и для себя. Нехорошо, если омбудсмена только хвалят. Нам нужна критика, риск оказаться под ее ударом всегда должен быть, потому что она благотворна.

И еще не надо забывать, что сегодня институт омбудсмена, который кажется процветающим – это институт, подверженный большому риску,

большой опасности и угрозе. Ведь когда реальная государственная власть понимает, что может сделать настоящий омбудсман, она старается всячески, всеми средствами выхолостить суть его работы, сделать так, чтобы он не очень мешал. И мы это видим уже в отборе конкретных людей на пост омбудсмана, в изменениях законов, в сокращении финансовой поддержки омбудсманов и т.д. То есть мы наблюдаем сегодня попытки снизить роль омбудсмана, укоротить его, сделать «домашним». Это очень тревожный сигнал. Надо противостоять таким попыткам, потому что этот институт уже пустил корни в народе и он должен бороться за народ. Критика, которую высказывает омбудсман, очень важна. Общественность и средства массовой коммуникации должны поддерживать омбудсмана, не позволять его укоротить. Укрошенный омбудсман – это уже не омбудсман, это действительно «роскошная игрушка». Но нам не нужны роскошные игрушки в нашей работе.

Итак, предстоит очень много работы. У нас есть много «черных дыр». Но надо иметь мечты. И тот, кто соглашается стать омбудсманом, пусть знает, что если он будет работать хорошо, у него будет много друзей вне власти, но в коридорах власти он потеряет всех друзей, которые у него были. Те, кто раньше были его друзьями, перестанут быть ими.

Может быть, у Комиссара по правам человека Совета Европы тоже такая судьба, я пока не знаю, так как только начал свою работу. Но я должен сказать искренне, что больше всего (из институтов) люблю омбудсмана, и большую часть жизни я посвятил этому институту. Не надо делать из него мифа, надо реально создавать его, критиковать его, чтобы он эффективно работал.

Юридические аспекты становления детского омбудсмана в России

А.С. Автономов

Как уже неоднократно отмечалось, омбудсманом (или омбудсменом) называют одновременно самостоятельный государственный орган, основным назначением которого является защита прав человека, нарушаемых действиями или бездействием административных органов и должностных лиц, и должностное лицо, обеспечивающее решение этой задачи.

Считается, что омбудсман как социальный феномен впервые появился в Швеции в начале XIX века. Однако, по мнению некоторых исследователей, процесс формирования института омбудсмана начался значительно раньше (в 1713 году) в связи с институциональными реформами. Но так или иначе поистине триумфальное распространение омбудсмана относится к середине XX столетия.

Шведские корни данного института можно обнаружить в его названии. Омбудсманом называется сегодня во всех странах структура, занимающаяся разрешением вопроса защиты прав человека. Так эта служба именовалась в Швеции с самого начала, так именуется сегодня, даже если переводится на другие языки и предлагается к употреблению в новых звучаниях: "Представитель", "Поверенный", "Делегат", "Адвокат", "Уполномоченный". Все эти слова в переводе на шведский означают "омбудсман" или "омбудсмен", что зависит от норм произношения.

При всех условиях, даже если институт, основным назначением которого признана защита прав человека, называется официально не омбудсманом, всем известно, что речь идёт о его службе. Во многих странах (Дания, Финляндия, Ямайка, Намибия, Острова Кука, в ряде провинций Канады, в нескольких штатах США, в штатах Индии и др.) термин "омбудсман" употребляется наряду (как полный синоним) с другими терминами.

Развитие рассматриваемого института привело в двадцатом столетии к появлению специализированных омбудсманов (по делам военнослужащих, по делам несовершеннолетних, по вопросам здравоохранения, по делам национальных меньшинств, по вопросам информации и т. д.) с одной стороны, а с другой, - к введению такого органа не только на общенациональном уровне, как это было задумано изначально, но и на уровне отдельных административно-территориальных единиц. При этом в

некоторых государствах омбудсмены существуют только на уровне муниципалитетов или на уровне субъектов федерации.

Для России данный институт является совершенно новым. О необходимости его введения активно заговорили в начале 1990 года и тогда же включили положение о нём в Декларацию прав человека и гражданина России.

Несколько позднее положение об Уполномоченном по правам человека вошло в Конституцию РФ 1993 года. Ещё три года ушло на подготовку и принятие соответствующего Федерального конституционного закона. Попытка ввести в середине 90-х годов данный институт до его принятия оказалась неудачной. Первый в Российской Федерации Уполномоченный по правам человека был избран на основе Федерального конституционного закона и вступил в должность в 1998 году. Таким образом, Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации является омбудсменом в классическом понимании смысла этого государственного института. Избранный парламентом российский омбудсмен занимается защитой прав человека в случае их нарушения в результате действий или бездействия административных органов или должностных лиц. Учреждение Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации стало первым, но не единственным, шагом в признании правозащитной деятельности, важнейшим (приоритетным) направлением государственной социальной политики.

В России, как впрочем, и во многих странах, институт Уполномоченного создаётся не только на уровне центральных органов государственной власти, но и на региональном уровне. Характерным для России является факт назначения региональных и местных омбудсманов в опережающем по отношению к федеральному уровню режиме. Омбудсмены в регионах и на местах назначаются раньше, чем в центре.

Необходимость учреждения специализированных парламентских уполномоченных, сориентированных на обеспечение прав всех детей как социальной категории, нуждающейся в особой защите, и особенно детей, находящихся в стационарных (интернатных) учреждениях, в Российской Федерации признана и необходимые для начала этой работы меры приняты. Специализация омбудсманов нацелена, главным образом, на повышение эффективности их деятельности.

Инициатива Министерства труда и социального развития Российской Федерации по формированию института Уполномоченного по правам ребёнка предопределила активизацию внимания исследовательских центров к разработке юридических аспектов проблемы специализированного омбудсмена.

В данной статье рассматриваются юридические аспекты становления в России института Уполномоченного по правам ребёнка, действующего на

разных уровнях (федеральном уровне, субъектов Федерации, муниципальном уровнях).

В этой связи представляется необходимым остановиться на особенностях анализируемого института. Бурный рост популярности института омбудсмана во второй половине XX века во многом объясняется утверждением в общественном и правовом политическом сознании ценности прав человека сначала в отдельных странах, а затем и во всемирном масштабе. Актуальность функций омбудсмана для большого числа людей предопределяет и одновременно предопределяется соотношением результатов воздействия государства на общественную жизнь и воздействия общества на государство.

Востребованность обществом структуры, наделённой полномочиями оказания человеку помощи в восстановлении его нарушенных прав, имеет тенденцию возрастания во всех странах.

Каждый человек вынужден часто сталкиваться с административными органами и отдельными должностными лицами в самых разнообразных ситуациях. Чем разнообразнее и продолжительнее становятся подобные контакты, тем больше возрастает вероятность возникновения конфликтных ситуаций, вследствие которых нарушаются права и законные интересы человека, и, следовательно, тем чаще возникает потребность в справедливом их разрешении.

Эта потребность не удовлетворяется традиционными субъектами контроля и надзора за деятельностью административных органов и отдельных государственных служащих.

Государственный аппарат формируется в основном путем назначений, большинство из которых не зависит от мнения населения. С судами люди сталкиваются сравнительно редко и только в тех случаях, когда нарушен закон и нет иного способа восстановить нарушенные права или покарать преступника. Объективно и закономерно появляются самые разнообразные формы защиты прав человека, недостающие парламенту и государственному аппарату.

Парламент обладает определенными (в одних странах более широкими, в других - сравнительно ограниченными) контрольными полномочиями в отношении исполнительной власти. Однако его роль в обеспечении прав человека носит скорее опосредованный (через законы) характер, если не используются специальные формы организации этой работы.

Избрание депутатов зависит от воли избирателей. И хотя эта воля может быть некоторым образом деформирована в результате различных манипуляций, они заинтересованы в обеспечении интересов граждан. Но в силу того, что обязанности депутатов не сводятся лишь к помощи гражданам в защите их прав, парламенты обычно формируют специальные органы, осуществляющие различные контрольные и надзорные полномочия. Именно таким специализированным органом и выступает омбудсман.

Омбудсман не обладает властными полномочиями, он не может отменить решение административного органа или должностного лица, не может кого-либо наказать. Авторитетность рекомендаций омбудсмана зиждется, с одной стороны, на его личном профессионализме, а с другой стороны, на том, что за ним стоит такой орган, как парламент.

Ввиду этого, в некоторых странах омбудсманам предоставляется помещение в самом парламентском здании, а выделяемые ему государством средства, хотя и идут отдельной строкой, но в рамках денежных средств, отпускаемых на деятельность высшего законодательного органа.

В других государствах омбудсман со своей службой располагается вне парламента, его денежные средства отделены от расходов на содержание данного органа. Этим подчеркивается самостоятельность вышеназванного института, однако связь омбудсмана с парламентом от этого не становится менее крепкой или устойчивой.

Классический омбудсман - это парламентский уполномоченный и самостоятельный государственный орган, тесно связанный с парламентом. Подчеркнем, речь идет о самостоятельности органа, а не о его полной независимости. Вообще в демократическом государстве абсолютно независимых государственных органов не бывает, да и быть не может.

Выборные органы зависят от воли избирателей и между собой они связаны различными механизмами взаимодействия и взаимозависимости, которые (например, в США и Казахстане) именуется системой сдержек и противовесов.

Другие государственные органы в той или иной степени зависят от структур, их сформировавших, от специально сформированных надзорных и контрольных ведомств. А государственный аппарат, к примеру, построен на началах иерархии.

Таким образом, можно говорить только об относительной независимости каких-либо государственных органов. Но тогда, от кого же должен быть независим омбудсман? Совершенно очевидно, что он должен быть независим в первую очередь от тех, в отношении кого он осуществляет свои надзорные действия.

Связь же с парламентом как раз и обеспечивает омбудсману эту необходимую независимость. По отношению к административным органам и государственным служащим омбудсман независим, во-первых, вследствие того, что он не находится в рамках исполнительной власти и административно не подчинен никаким исполнительным органам, а во-вторых, вследствие того, что он финансируется за счет средств, специально выделенных для него в бюджете.

Конечно, это лишь некоторые предпосылки для обеспечения независимости омбудсмана. Ведь существуют различные способы оказывать со стороны административных органов давление на него. Исполнительная власть может, кроме того, использовать как меру воздействия неполную

выплату предусмотренных для омбудсмана бюджетом денег, а также выплаты денег с задержками.

Неполные выплаты бюджетных средств и выплаты с задержкой (иногда существенной) стали, к сожалению, нормой в России в 90-е годы XX века. В таких случаях (как, впрочем, и в других) омбудсман может обратиться за поддержкой к парламенту. Таким образом, связь с парламентом, опора на него являются одной из гарантий уже отмеченной относительной независимости омбудсмана.

Возникает вопрос: а нужен ли такой самостоятельный орган административному аппарату и органам исполнительной власти? Представляется, что нужен. Омбудсман не просто рассматривает жалобы и иные обращения людей, чьи права или законные интересы нарушены в результате действий или бездействия административных органов и отдельных должностных лиц. Он не просто по собственной инициативе начинает те или иные дела.

Омбудсман выполняет по отношению к исполнительным органам не только роль “зеркала”, отражающего недостатки и промахи в их деятельности (что само по себе не так уж маловажно), но и указывает путь к совершенствованию такой деятельности.

Омбудсман направляет соответствующим органам и государственным служащим рекомендации, которые помогут отладить работу, улучшить взаимоотношения с гражданами. Кроме того, он вправе отклонить жалобу, если притязания гражданина не соответствуют закону. Его заключение о неправомерности некоторых требований может звучать более убедительно, поскольку он не входит в систему исполнительных органов.

Рассмотренные характерные черты института омбудсмана, как уже отмечалось, предопределили его широкое распространение в мировой практике, причем все новые и новые государства воспринимают в той или иной форме указанный институт. Среди других стран и Россия учредила у себя институт Уполномоченного по правам человека, причем сегодня этот орган функционирует как на федеральном, так и на региональном уровнях.

Вместе с тем, привлекательность такого органа привела к тому, что в отдельных случаях под названием “омбудсман” стали вводить орган, не обладающий проанализированными выше характерными чертами. Так, появились исполнительные омбудсмены и даже общественные омбудсмены. В самой Швеции этому способствовала в какой-то мере и многозначность слова “омбудсман” (о чем уже сказано выше).

Надо отметить, что общественный омбудсман вообще никакого отношения к государственным органам не имеет, и создается как чисто общественная структура. В силу этого он не обладает никакими правами и прерогативами омбудсмана как государственного органа (доступ к информации, в том числе и для служебного пользования, внеочередной прием должностными лицами и т. п.). В этом отношении “омбудсман” как

государственный орган и общественный “омбудсман” можно рассматривать скорее как омонимы, т. е. слова, звучащие и пишущиеся одинаково, но имеющие совершенно различный смысл. Поэтому не будем останавливаться подробно на общественных омбудсменах.

Что касается исполнительных омбудсманов, то они, как и классические парламентские уполномоченные, представляют собой государственные органы. Но исполнительные омбудсмены назначаются в рамках исполнительной ветви власти и осуществляют, в отличие от парламентских омбудсманов, внутренний контроль в отношении административного аппарата.

Иногда спрашивают: а что лучше - исполнительный или парламентский омбудсман? Такая постановка вопроса не имеет смысла или, точнее сказать, некорректна. Это равносильно тому, чтобы спросить: что лучше - парламент или правительство? Исполнительный и парламентский омбудсмены решают несколько разные задачи и подходят к одному и тому же предмету с разных сторон. Исполнительному омбудсману “изнутри исполнительной власти” какие-то явления видны отчетливее, какие-то процессы понятнее, но он не видит того, что ясно парламентскому омбудсману как внешнему (по отношению к органам исполнительной власти) наблюдателю.

Исполнительный омбудсман является разновидностью внутреннего самоконтроля исполнительной власти, существующей практически во всех странах, и, по существу, ничего нового здесь нет.

Что касается парламентского омбудсмана, то это - именно новая форма обеспечения прав и законных интересов человека, которые нарушены в результате действий или бездействия административных органов и должностных лиц.

В принципе, в одном государстве могут сосуществовать исполнительный и парламентский омбудсмены, не мешая друг другу и решая разные по сути задачи.

Рассмотрев вопросы, связанные с институтом омбудсмана в целом, перейдем к рассмотрению отдельных юридических аспектов становления института детского (т. е. специализированного) омбудсмана в современной России.

За российским омбудсманом уже прочно закрепилось наименование “Уполномоченный по правам человека”. По аналогии с этим наименованием, и для детского омбудсмана предпочтительнее использовать название “Уполномоченный по правам ребенка”. Другие названия (защитник, представитель и т. п.) возможны. Ведь в разных государствах встречаются разные наименования при сохранении сути института.

Но, как представляется, несовпадение названия омбудсмана, занимающегося общими вопросами прав человека, и специализированного (в данном случае по правам ребенка) омбудсмана может сбить значительную

часть нуждающихся в защите с толку, создав представление у граждан, что Уполномоченный по правам человека и защитник (представитель и т. п.) прав ребенка - это разные по своей правовой природе органы.

В настоящее время разворачиваются также дискуссии по вопросу о второй части названия детского омбудсмана: уполномоченный по правам ребенка или уполномоченный по правам несовершеннолетнего? В частности, данный вопрос поднимался на заседании Московской городской Думы в ходе первого чтения (14 февраля 2001 г.) проекта Закона "Об Уполномоченном по правам ребенка". Понятие "ребенок" (множественное число - "дети") уже достаточно прочно вошло в отечественный юридический лексикон.

Россия является участником Конвенции по правам ребенка, в нашем государстве действует Федеральный закон РФ "Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации". Используется понятие "ребенок" в Семейном кодексе РФ (само понятие определено в ч. 1 ст. 54) и в некоторых других российских законодательных актах (к примеру, в Федеральном законе РФ "О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений").

Следует отметить, что понятие "ребенок" более емкое, чем "несовершеннолетний". Если первое из этих двух понятий содержит характеристику весьма важного этапа жизни человека, то последнее акцентирует внимание, прежде всего, на отсутствии у человека определенного качества, а именно - на том, что лицо не достигло определенного возраста.

Возможно, в связи с этим, понятием "несовершеннолетний" оперируют в первую очередь уголовное право и гражданское право (т. е. соответствующее законодательство, в рамках которого существенное значение имеет такой формальный аспект, как возраст). Конституционное же право и семейное право предпочитают использовать в первую очередь термин "ребенок".

Не случайно в России вопрос о введении такого специализированного омбудсмана, как уполномоченный по правам ребенка, был поставлен почти одновременно с учреждением должности Уполномоченного по правам человека.

Конечно, в современной России имеются и другие слои населения, нуждающиеся в особенной охране прав и законных интересов: бездомные, престарелые, инвалиды и т. д. Однако очевидно, что дети нуждаются в приоритетной защите их прав, по крайней мере, по двум причинам.

Во-первых, дети в силу особенностей психического и физического развития требуют особого подхода, а в силу отсутствия жизненного опыта и в определенной степени зависимого положения они не всегда сами самостоятельно могут обратиться за защитой своих прав и законных интересов. Во-вторых, благополучие и нормальное развитие детей определяют будущее любой страны.

С 1998 г. Министерством труда и социальной защиты РФ совместно с ЮНИСЕФ разрабатывается и реализуется пилотный проект по введению должности уполномоченного по правам ребенка в отдельных субъектах Российской Федерации. Данный проект начался в тот же год, когда к своим обязанностям приступил первый в истории России Уполномоченный по правам человека.

На уровне субъектов Российской Федерации, как уже отмечалось, должности уполномоченных по правам ребенка учреждены в Санкт-Петербурге, Волгоградской и Новгородской областях, муниципальные уполномоченные появились в г. Екатеринбурге (Свердловская область) и в Арзамасском районе (Нижегородская область).

Уполномоченные активно включились в работу и за довольно короткий срок добились определенного успеха. Все упомянутые выше уполномоченные являются исполнительными омбудсманами (хотя в г. Екатеринбурге он назначается главой города по согласованию с Думой). Соотношение исполнительных и парламентских омбудсманов рассмотрено выше и потому нет необходимости подробно на этом останавливаться ещё раз.

Базируясь на сделанных ранее выводах, можно утверждать: появление в Российской Федерации региональных уполномоченных не снимает с повестки дня задачу учреждения в России института классического (парламентского) детского омбудсмена. Опыт, приобретённый уполномоченными по правам ребенка, действующими в рамках соответствующих региональных и муниципальных администраций, может быть использован в ходе введения парламентских уполномоченных по правам ребенка.

Между прочим, с принятием Закона г. Москвы “Об Уполномоченном по правам ребенка” впервые в России на региональном уровне появится специализированный парламентский омбудсман.

Конечно, в отношении муниципальных омбудсманов употреблять слово “парламентские” следует с большой долей условности. Ведь представительные коллегиальные органы на местном уровне не являются парламентами, но в данном случае слово “парламентские” применяется для краткости, чтобы не отвлекаться на разъяснения, которые не имеют прямого отношения к рассматриваемым в данной работе проблемам.

Представляется, что внедрение в практику института Уполномоченного по правам ребенка вначале на уровне субъектов Российской Федерации, а также муниципальных образований, позволит подготовить базу для учреждения аналогичного института на федеральном уровне.

Необходимо в то же время помнить, что омбудсман является индивидуализированным институтом. В этом состоит одна из отличительных его черт, и это весьма важно, хотя выше об этом пока не упоминалось.

В мировой практике омбудсмены сами рассматривают каждое дело, а довольно немногочисленный персонал службы омбудсмана лишь помогает ему готовить дело для рассмотрения. Кстати, индивидуализированный характер института омбудсмана делает его наименее бюрократизированным среди органов современного государства и требует сравнительно небольших финансовых затрат на его функционирование (впрочем, в индивидуализированном характере данного института кроются как сильные, так и слабые стороны).

Если принять во внимание обширность российской территории, то становится понятным, что отработать формы и приемы защиты прав и законных интересов ребенка индивидуализированному органу, каким является уполномоченный, первоначально проще на уровне отдельных субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

А уже затем накопленный опыт позволит создать эффективно действующий федеральный орган по защите прав детей. Собственно и в становлении федерального Уполномоченного по правам человека определенную роль сыграло появление вначале (еще даже до окончательного утверждения Федерального конституционного закона) таких уполномоченных в некоторых субъектах Российской Федерации. Модель Уполномоченного по правам ребенка может быть вполне удачно опробована как на уровне субъектов Федерации, так и на муниципальном уровне.

При этом введение федерального Уполномоченного по правам ребенка также выглядит целесообразным, поскольку защищать права и законные интересы детей, нарушенные в результате действий или бездействия федеральных административных органов и должностных лиц, сможет только федеральный уполномоченный.

На мой взгляд, отсутствие в Конституции РФ непосредственного упоминания об Уполномоченном по правам ребенка не может служить основанием для того, чтобы отказаться от учреждения данного института.

Во-первых, ст. 2 Конституции РФ устанавливает, что “человек, его права и свободы являются высшей ценностью”, причем “признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина - обязанность государства”. Ввиду этого, введение государственного института, нацеленного на реализацию указанного конституционного принципа, если при этом не нарушаются другие конституционные принципы (разделение власти, территориальная целостность, суверенитет, федерализм и т. д.), не только допустимо, но и необходимо.

Во-вторых, уже имеются примеры учреждения новых государственных органов, не упомянутых в Конституции (например, административные суды, Государственный Совет), и это никоим образом не подорвало российскую государственность или принизило значимость Конституции.

Весьма важным представляется окончательное утверждение уполномоченных по правам ребенка на любом уровне в результате принятия

соответствующего закона. Именно закон обладает наибольшей юридической силой после Конституции и международных договоров. Процедура его принятия - гласная, достаточно длительная, чтобы обеспечить участие различных государственных органов и общественности в обсуждении и внесении разнообразных предложений.

Закон способен обеспечить длительное и устойчивое функционирование любого института. Принятие же временных актов исполнительными органами оправданно лишь на стадии пилотных проектов, когда институт проходит "экспериментальную обкатку".

Итак, введение Уполномоченного по правам ребенка (детского омбудсмена) представляется весьма насущной задачей, для решения которой необходимо подготовить соответствующую законодательную базу.

Проблема обеспечения соблюдения прав детей и выявления их нарушений стоит весьма остро и усугубляется тем, что возможности использования упомянутых механизмов защиты прав ребёнка и даже доступа к таковым имеют ограничения.

Они носят как объективно законодательный, так и субъективный характер. Как правило, дети не обладают достаточным опытом и знаниями, чтобы самостоятельно пользоваться механизмами защиты своих прав. Во многих случаях ребёнок сам не вправе обращаться лично в государственные органы (в том числе и в суды). От имени ребёнка в государственные органы могут обращаться его официальные представители. Но как быть, если сами они нарушают его права? Это довольно сложный вопрос.

В подобных условиях требуются особые формы контроля за соблюдением прав детей. Многолетний опыт разных стран приводит к выводу о том, что наиболее эффективной в таких (и в целом ряде иных, не менее сложных и противоречивых) случаях является деятельность Уполномоченного по правам ребенка, обеспечивающая осуществление организованного на правовой основе независимого контроля.

При этом организация независимого контроля в отношении обеспечения прав детей, оказавшихся в сложных, нередко опасных для здоровья и жизни условиях (детей-инвалидов, детей, оставшихся без попечения родителей, детей из малообеспеченных семей, неполных семей, беспризорников) в деятельности уполномоченного занимает особое место.

Известно, что права именно этих детей ущемляются наиболее часто и нередко безнаказанно. Статус государственного не обеспечивает защищённость прав детей в стационарных (интернатных) учреждениях. Этот вывод сделан давно и неоднократно подтверждён на разных уровнях от исследовательского до заключений Государственной прокуратуры.

Организуемый Уполномоченным по правам ребёнка независимый контроль может в какой-то степени обеспечить изменение ситуации. Такой контроль, осуществляемый параллельно несколькими независимыми друг от друга структурами (специализированными государственными органами,

назначенными Уполномоченным экспертами, общественными контролёрами), способен, прежде всего, сделать "прозрачной" ситуацию в положении дел в этих учреждениях.

Предполагается, что вследствие этого возникнет некоторая определённая в представлениях о том, кем, в чём и как преимущественно нарушаются права детей, что и позволит принять меры, адекватные реальной ситуации.

Формы и методы данного контроля могут и должны быть различными. Создание внешнего (по отношению к системе, в которую входят упомянутые интернатные учреждения) контроля, вовсе не делает лишними внутренние (ведомственные) контрольные функции.

Внешний контроль позволяет во многих случаях обнаруживать недостатки, незаметные ведомству изнутри, а также решать возникающие конфликты между детьми и учреждениями. Ведь, как известно, издревле в юриспруденции существует принцип: "Никто не может быть судьёй в собственном деле".

Именно такой контроль и является независимым контролем в том смысле, что осуществляющие его институты (как государственные, так и общественные) не зависят в административном и финансовом отношении не только друг от друга, но и от системы органов, в которую входят стационарные (интернатные) учреждения.

Независимый контроль может осуществляться посредством государственных, общественных, а также общественно-государственных механизмов. Каждые из них имеют функциональную и институциональную специфику.

Остановимся вначале на государственных механизмах независимого контроля за соблюдением прав детей в процессе социальной работы в стационарных (интернатных) учреждениях.

Потребности в специфической защите прав детей через суды ставят вопрос об актуальности введения в России ювенальной юстиции. Проекты соответствующих законодательных актов находятся пока на стадии первичной разработки в Государственной Думе. В 2000 году прошли парламентские слушания, посвященные проблемам внедрения в России ювенальной юстиции.

Введением специальных судов для несовершеннолетних дело не может ограничиться. Для нормального их функционирования нужны специальные процессуальные правила. Уже имеется опыт создания специальных присутствий по делам несовершеннолетних в некоторых судах (например, в Санкт-Петербурге). В законодательстве наличествуют положения, нацеленные на учёт особенностей ребёнка как подсудимого. Однако эти нормы не составляют единой системы, базирующейся на общем понимании концепции ювенальной юстиции. В судах, разбирающих дела

несовершеннолетних, отнюдь нелишним будет присутствие социального работника.

Органы прокуратуры также могут (и даже, согласно законодательству, обязаны) служить инструментом в деле обеспечения соблюдения прав ребёнка. Вместе с тем, нельзя не отметить, что прокуратура нуждается в реформировании, в том числе и в направлении специализации работников по проблемам несовершеннолетних. В 60-70-е годы имелся опыт такой специализации, когда определенные прокурорские работники и следователи специализировались на делах несовершеннолетних. Конечно, этот опыт надо учесть, но в то же время необходимо его развитие и, самое главное, пересмотра и переработки для того, чтобы данный опыт можно было применить в современных условиях. При этом, необходимо ориентировать прокуратуру не только на работу с делами, когда несовершеннолетние выступают в роли подозреваемых и обвиняемых, но и, прежде всего, на обеспечение прав детей, которые не совершали правонарушений. Конвенция о правах ребёнка адресована не столько детям, сколько взрослым. В защите предусмотренных Конвенцией прав нуждаются дети, чьи права чаще всего нарушаются.

Что касается общественного контроля над соблюдением прав детей, то нельзя не отметить, что ресурсы общественности пока еще недостаточно используются. В России действует ряд общественных объединений и других некоммерческих организаций, в чьих рядах находятся достаточно высококвалифицированные специалисты (педагоги, юристы, психологи, медики и т.д.), которые на добровольных началах готовы оказывать помощь детям в обеспечении их прав. Мировой опыт показывает, что ни в одной стране мира не бывает так, чтобы у государства руки доходили абсолютно до всего, и здесь на помощь ему приходит общественность.

В то же время в условиях демократии приоритеты общественного государственного развития формируются в гражданском обществе и передаются государству, которое и ориентируется в дальнейшем на эти приоритеты. И уж коли приоритеты формируются в рамках гражданского общества, то и контроль за соответствием действий государственных органов данным приоритетам должен принадлежать ему.

Выразителями социальных интересов и идей являются самостоятельные институты гражданского общества. В этом отношении общественный контроль выступает независимым не в плане функционального разделения власти внутри государства, как в случае с рассмотренными выше различными формами государственного контроля, а в плане внесударственного способа формирования и существования самодельных институтов. Институтам гражданского общества зачастую виднее то, что остается вне поля зрения государства.

Общественные объединения и другие некоммерческие организации, занимающиеся проблемами детей, в том числе и детей, находящихся в

стационарных (интернатных) учреждениях, могут, как показывает практика, привлекать дополнительные ресурсы для решения указанных проблем (труд добровольцев, зарубежные гранты и т.п.). В современных российских условиях, когда бюджетные средства весьма ограничены, любые дополнительные ресурсы, позволяющие решать социальные проблемы, имеют особую значимость.

В то же время надо обратить внимание на то, что осуществлять общественный контроль за соблюдением прав детей, в том числе и детей, находящихся в стационарных (интернатных) учреждениях, под силу только таким общественным объединениям, которые смогли собрать вокруг себя высококвалифицированных специалистов.

Формирование института Уполномоченного по правам ребёнка в Российской Федерации – проблема, требующая внимания всех ветвей власти. Вряд ли кто-то решится заявить публично: защита прав детей сегодня не есть обеспечение надежды на то, что у России будет завтра.

Но поддерживать идею на словах не означает делать всё необходимое для того, чтобы она была реализованной. Об институте Уполномоченного по правам ребёнка надо не только говорить. Этот институт надо создавать. Делать это можно общими усилиями всех, кому небезразлична судьба России.

Поставленные в данной статье вопросы имеют юридический характер. Их выдвижение предшествует обоснованию законопроекта или законопроектов, принятие которых обеспечит новый уровень реализации идеи детского омбудсмана в Российской Федерации.

Необходимость и пути создания института Уполномоченного по правам ребёнка в Российской Федерации

Н.Ю.Хаманева

Институт Уполномоченного по правам ребёнка - новый для Российской Федерации социальный прецедент, нормативно-правовая база которого находится в состоянии формирования. Этот социальный феномен имеет в основе своего появления несколько причин, из числа которых необходимо выделить готовность Российской Федерации выполнять принятые обязательства по обеспечению прав детей.

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, 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.

Она закрепила также принцип непосредственного действия ее норм, в том числе и норм, касающихся прав и свобод личности. Законодательные и иные нормативно-юридические 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 практики.

Дети как полноправные члены общества должны находиться под защитой государства. Это направление правозащитной деятельности объективно подлежит отнесению к приоритетным. Именно эта категория граждан в силу своего возраста, неопытности нуждается 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 нашим государством в 1990 году) и Всемирной декларации об обеспечении выживания, защиты и развития детей. При Правительстве РФ действует Комиссия по координации

Хаманева Наталия Юрьевна – доктор юридических наук, профессор, заместитель директора Института государства и права Российской академии наук.

работ, связанных с выполнением Конвенции о правах ребенка и вышеупомянутой декларации, изданы нормативные правовые акты о защите прав детей; приняты различные целевые программы и т.д.

Однако, к сожалению, многие нормы носят чисто декларативный характер. Ситуация в положении российских детей не оставляет сомнений в необходимости разработки независимого механизма защиты их прав. Продолжающийся в России социально-экономический кризис привел к снижению уровня жизни и к массовым нарушениям прав детей.

За последние три года их количество сократилось почти на 4 млн. Детская смертность в России в 1,5 раза выше, чем в среднем в мире. Президент Российской Федерации в своём Послании Федеральному Собранию в 2000 году счёл необходимым обратить внимание на тенденцию сокращения населения России, ссылаясь на прогноз, в соответствии с которым через 15 лет россиян может стать на 22 миллиона меньше.

В ходе реформ были разрушены многие механизмы защиты прав ребенка. Часть детей сегодня находится вне сферы заботы государства. Примерно 2 млн. детей в России неграмотные. Около 28 тысяч отцов и матерей по решению суда лишено родительских прав. Это ведет к росту детской безнадзорности и беспризорности. Дети занимаются бродяжничеством и попрошайничеством, что влечет за собой увеличение числа правонарушений.

Крайне болезненной является проблема социального сиротства. В настоящее время число детей-сирот составляет около 625 тыс. В ходе прокурорских проверок были выявлены факты жестокого обращения с детьми в интернатах, грубые нарушения законодательства о социальной защите детей-инвалидов. Наиболее острые нарушения касаются вопросов их обеспечения жизненно-важными лекарствами и техническими средствами реабилитации. Страшной угрозой для здоровья детей стали наркомания, токсикомания, алкоголизм.

За последние годы число молодых людей, пристрастившихся к наркотикам, выросло в 2,7 раза, а страдающих алкоголизмом - в 7 раз. За период с 1987 года от СПИДА умер 71 ребенок, около 300 детей в настоящее время являются вирусоносителями. Все это свидетельствует о наличии в сфере соблюдения прав российских детей серьезных проблем.

Права детей, по утверждению Международного центра развития ребёнка ЮНИСЕФ, легко и нередко безнаказанно нарушаются во всех странах мира. Они не имеют права голоса, не пользуются влиянием ни в одном из могущественных лобби или учреждений, способных добиваться политических или экономических изменений. Им сложно найти защиту в случае нарушения их гражданских и политических прав. Их проблемы с трудом решаются на официальном уровне.

Сами дети в силу своей неопытности не могут самостоятельно воспользоваться имеющимися механизмами защиты. Они не знают, как

обратиться в суд, в органы государственного управления и т.д. По этой причине обеспечение прав детей требует независимого дополнительного механизма.

Важное место в системе органов, осуществляющих контроль за деятельностью аппарата управления, эффективно защищающих права личности, занимает институт омбудсмана. Его учреждение в мировой практике открыло новую главу в отношениях между государством и гражданином, между лицами, наделенными властью и управляемыми.

Приведённые выводы сделаны в специальном выпуске "Инноченти дайджест" (составитель Герисон Лансдаун, директор Управления по правам несовершеннолетних) Международного центра развития ребёнка ЮНИСЕФ по проблеме формирования концепции института Уполномоченного по правам ребёнка.

Предлагая их, авторы сочли необходимым заметить, что содержащиеся в дайджесте оценочные суждения об институте Уполномоченного по правам ребёнка отражают их точку зрения. С учётом того, что информация, полученная из других источников, не противоречит сведениям, обобщённым ЮНИСЕФ в 1997 году, считаем целесообразным использовать её в настоящем тексте как справку, необходимую для понимания ситуации в России с учётом опыта других стран.

Ранее уже отмечалось, что институт омбудсмана впервые появился в Швеции на основе и в соответствии разработанной там же концепцией создания независимых органов для мониторинга деятельности правительства в области защиты прав личности. В 1809 г. был назначен первый в истории омбудсмен. Обозначенная должность до того времени не имела мировых аналогов.

На современном этапе развития международного сообщества государственно-правовая категория "омбудсмен", как уже отмечалось, употребляется в двух основных смыслах. Омбудсмен - достойное доверия независимое лицо, уполномоченное парламентом охранять права отдельных граждан, и одновременно - опосредованный парламентский контроль в форме обширного надзора за всеми государственными органами и должностными лицами, но без права изменения принятых ими решений.

Как государственный институт, созданный для защиты прав личности с целью обеспечения надлежащего государственного управления, институт омбудсмана призван способствовать тому, чтобы государственная администрация несла ответственность за свои действия, если они препятствуют их реализации.

Назначение омбудсмана в разных странах определяется с учётом уровня развития политической и административной систем и их стабильности. В странах, где права личности признаны и соблюдаются, где всеобщее образование и доступ к средствам массовой информации служат залогом того, что люди в основном знают свои права, роль омбудсмана

сводится главным образом к выявлению недостатков и упущений в том, как бюрократические государственные структуры выполняют инструкции и правила.

Если же основные права человека ограничены, или об их признании еще только идёт речь и их можно безнаказанно нарушать, миссия омбудсмена состоит в том, чтобы не столько бороться с порочной практикой бюрократических учреждений, сколько способствовать защите и утверждению основных прав человека. В таких странах для начала создаются комиссии по правам человека.

Институт омбудсмена в мире имеет достаточно длительную историю. На первых этапах своего развития этот институт выполнял возложенные на него функции по всему спектру прав человека, независимо от его возраста.

Служба омбудсмена по правам детей выделилась в самостоятельную сравнительно недавно. Произошло это не потому, что уполномоченные по правам человека возражали против того, чтобы дети непосредственно обращались к ним за помощью. В практике работы выяснилось, что, как правило, они не могут заниматься делами конкретного ребенка. Механизмы, предназначенные для соблюдения его прав, должны быть иными в сравнении с аналогичными механизмами обеспечения прав взрослого населения.

Актуальность введения специального уполномоченного по правам ребенка признана в разных странах. Детский омбудсмен призван добиваться не только соблюдения законодательно закрепленных прав детей, но и расширения и более полного соблюдения основных прав человека применительно к детям. Он должен добиваться справедливого отношения к ним, помогая им, с одной стороны, в пользовании уже имеющимися правами, а, с другой, содействуя признанию за детьми тех прав человека, которые еще не нашли места в законодательстве, культуре и повседневной жизни.

Российская Федерация приступила к созданию института Уполномоченного по правам ребенка, располагая опытом ряда стран. Бесспорно, слепое копирование чужой модели и перенос ее на российскую действительность положительных результатов не даст. Речь об этом и не идет. Изучить механизмы решения данной проблемы и выбрать то, что может оказать положительное влияние для нашей действительности при решении важнейшей задачи - защиты прав детей - необходимо и целесообразно.

Механизм учреждения такой должности в разных странах имеет вариативную основу. В Норвегии инициатива исходила от назначенного правительством комитета, в Швеции - от парламентариев, в Дании и Израиле - от министров.

По утверждению специалистов-экспертов международного класса, правовой статус многих действующих уполномоченных по правам ребёнка не соответствует общепринятому представлению об этом институте. В то

время, как одни из них занимают законодательно учрежденные должности, другие действуют на основе, не закрепленной законодательно, в рамках неправительственных организаций.

Однако всем им свойственно стремление добиться признания прав детей со стороны государства независимо от того, занимаются ли они традиционным рассмотрением конкретных жалоб, или выступают в роли защитников интересов всех детей.

Опыт свидетельствует, что потребность в этом институте возникает тогда, когда существующие институты не обеспечивают необходимой эффективности при решении задачи защиты прав граждан против административного произвола.

Ведомства омбудсмена или комиссара по правам ребенка создаются в разных странах в соответствии с четырьмя основными моделями. Омбудсмены первой группы учреждаются специальным законом. Такой закон принимается парламентом (Норвегия, Швеция, Исландия, Гватемала, Перу, Коста-Рика, Колумбия, Люксембург и др.). Омбудсмены второй группы учреждаются в соответствии с законодательством об охране детства (Новая Зеландия, провинция Онтарио (Канада) и др.), третьей - в рамках соответствующих государственных органов (Израиль, Австрия, Испания, Дания и др.); четвертой - неправительственными организациями, под чьей эгидой они и работают. Во всех четырех случаях мандат и статус омбудсмена определяются органом, учредившим этот пост.

Неправительственные правозащитные организации во многих странах активно участвуют в процессе становления нового социального института. Они действуют в интересах детей, способствуют их удовлетворению и развитию, проводят кампании в защиту прав детей, создают органы независимого контроля, выявляют факты нарушения прав детей, содействуют их восстановлению.

Далеко не все из них при этом утверждают, что исполняют функции омбудсмена или комиссара по правам ребенка. Создаваемые ими органы не имеют правового статуса, официальных возможностей или полномочий. Но это не мешает им защищать права детей, сохраняя независимость и свободу действий, оспаривая и критикуя правительственную политику и методы ее осуществления.

Независимость является важнейшей характеристикой омбудсмена при осуществлении возложенных на него функций. Уполномоченные по правам ребенка в разных странах стремятся к тому, чтобы голос детей был услышан. Их деятельность сосредоточена исключительно на вопросах обеспечения и защиты прав детей. Уполномоченные (омбудсмены или комиссары) всегда доступны для детей, хотя и не похожи друг на друга. Все они решают задачи защиты прав и отдельного (конкретного) ребенка, представляя его интересы, и всех детей в целом.

Положение детей в Российской Федерации вызывает обоснованную тревогу. Потребность в механизме правового регулирования вопросов обеспечения и защиты их прав очевидна. Осознавая необходимость в новых, дополнительных средствах защиты и восстановления прав детей, ряд субъектов Российской Федерации поддержал предложение Министерства труда и социального развития РФ и приступил в 1998 году к созданию института Уполномоченного по правам ребенка. Эта инициатива заслуживает всяческого одобрения и поддержки.

Новый государственный социальный институт должен стать в Российской Федерации основной формой независимого контроля за соблюдением прав детей. Назначение омбудсмена не должно зависеть от решения какого-либо одного конкретного должностного лица. Такое назначение необходимо производить в результате широких консультаций с независимыми организациями, защищающими права детей.

Важно, чтобы служебное положение омбудсмена было гарантировано прочным. Он должен назначаться на определенный срок, а его освобождение от занимаемой должности возможно лишь в случае злого и неправомерного поведения с его стороны или неисполнения им своих обязанностей.

Уполномоченные должны иметь возможность самостоятельно определять направления работы своей службы. Их полномочия необходимо подкреплять действенными гарантиями, которые, например, предусматривали бы ответственность за воспрепятствование осуществлению его деятельности.

Омбудсмен может оказывать определённое влияние на законодательство, осуществляя контроль за соблюдением прав детей и содействуя их защите. Он может участвовать в выработке государственной политики и её реализации в целях наилучшего удовлетворения интересов детей. Может обеспечивать соблюдение их прав разными способами и методами. Может опротестовывать конкретные случаи нарушения прав детей, проводить исследования или содействовать их проведению, проводить разъяснительную работу для детального ознакомления общественности и официальных органов с этими правами.

Проблема формирования института Уполномоченного по правам ребёнка представляет для Российской Федерации и исследовательский, и практический интерес. Службе, внимание которой должно быть сконцентрированным на соблюдении государством и обществом основных прав детей, предстоит собрать, осмыслить и обобщить информацию о реальных ситуациях, в которых тем или иным образом преломляются нормы отношения к ним, предписанные Конвенцией органам государственной власти.

Создание нового института Уполномоченного по правам ребенка представляется важной и благородной задачей. Для успешного

функционирования данного института необходимо сконцентрировать усилия специалистов различных областей и, конечно, в первую очередь юристов, которые и должны обеспечить формирование нормативно-правовой базы этого правозащитного механизма с учётом международного опыта и культурно-правовых традиций России

Чтобы эффективно осуществлять контроль за соблюдением прав детей и содействовать их защите, омбудсмену нужно иметь достаточно широкие полномочия. Он должен располагать возможностью влияния на законодательство, выработку политики и проведение ее в жизнь в целях более полного соблюдения прав детей; иметь возможность опротестовывать конкретные случаи их нарушения, проводить исследования или содействовать их проведению, организовывать разъяснительную работу для детального ознакомления общественности и официальных органов с правами детей.

Существующий в России механизм правового регулирования вопросов обеспечения и защиты прав и законных интересов детей подлежит обновлению и усовершенствованию. На это обратил внимание Комитет ООН по правам детей в заключительной резолюции, принятой по итогам обсуждения второго периодического доклада о выполнении Россией Конвенции о правах ребенка .

Комитет рекомендовал России как государству - участнику Конвенции обсудить вопрос о возможности создания на федеральном уровне должности независимого омбудсмена по вопросам детей. Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации полагает целесообразным создание такого института. Он может принять на себя выполнение функций координации действий разных субъектов в данной области. Именно этот институт можно рассматривать как основную форму независимого контроля за соблюдением прав детей и формировать с учётом этой цели.

Данный вопрос подлежит специальной проработке при формировании нормативно-правовой базы нового для Российской Федерации института.

Должности уполномоченных по правам ребенка введены в 1998 г. распоряжением губернатора (в Санкт-Петербурге), постановлениями администраций (в Волгоградской и Новгородской областях), постановлением губернатора (в Калужской области), решением городской Думы (в Екатеринбурге), распоряжением главы районной администрации (в Арзамасском районе Нижегородской области). Как видно из приведенных данных, почти во всех регионах уполномоченные назначаются главами администраций, включаются в систему исполнительной власти и подчиняются ее главе.

Правовой статус этих органов (должностных лиц) устанавливается Положениями, которые носят временный характер. Следует отметить, что в таком субъекте Федерации, как г. Москва, в феврале 2001 г. принят в первом

чении Закон «Об Уполномоченном по правам ребенка», в котором предусматривается назначение на эту должность и освобождение от нее Московской городской Думой по представлению городской администрации. Такой порядок назначения, на наш взгляд, является более предпочтительным, так как он создает условия независимости Уполномоченного от высшего исполнительного органа субъекта Федерации и вместе с тем наблюдается определенный компромисс между ветвями власти.

Практика функционирования региональных Уполномоченных свидетельствует о плодотворности и полезности их работы по защите прав несовершеннолетних. Анализ результатов этой деятельности дает основания полагать, что необходимо продолжать этот эксперимент и расширять его границы, вовлекая и другие субъекты Федерации в этот демократический процесс создания элементов гражданского общества.

Гуманная инициатива должна найти свою правовую поддержку. Для придания более высокого статуса и стабильности региональному Уполномоченному предпочтительней было бы вводить эту должность именно региональным законом.

С учетом одной из особенностей данного правового института - возможности модифицироваться, эти органы могут быть созданы в субъектах РФ как при законодательных (представительных) органах, так и при органах исполнительной власти общей компетенции. Создание данных структур в субъектах Российской Федерации не исключает возможности образования подобного органа на федеральном уровне. Уполномоченный по правам ребенка оказывал бы содействие детям при реализации ими своих прав, выступал бы защитником нарушенных прав и свобод.

Закон «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» не предполагает создания парламентского специализированного уполномоченного. Признавая актуальность данной проблемы, видимо стоит тщательно проработать вопрос о внесении изменений и дополнений в этот закон в части, касающейся возможности создания специализированных уполномоченных. Подобная попытка была сделана в свое время Комитетом по делам женщин, семьи и молодежи Государственной Думы, но, к сожалению, она не увенчалась успехом. Внесение подобной поправки в ФКЗ создаст законную основу для введения данного поста на федеральном уровне.

В настоящее время при желании этот пост можно создать при Правительстве РФ. Так, Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации» (ч.9 ст.12) позволяет ему учреждать организации, образовывать координационные, совещательные органы, а также органы при Правительстве Российской Федерации. Аналогичная практика сложилась, как видно из приведенных выше примеров, и в субъектах Федерации.

Создание службы Уполномоченного по правам ребенка при органе исполнительной власти общей компетенции, как на уровне Федерации, так и ее субъектов вполне легитимно. Следует отметить, что эти органы 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 Федерации) о состоянии дел в этой сфере и активно взаимодействовать с его аппаратом.

Уполномоченные по правам ребенка должны, с одной стороны как бы разгрузить основных (парламентских) уполномоченных, а с другой, ориентировать их в выборе действий в этом направлении и, в случае необходимости, получать 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 Федерации, возможна подготовка и принятие наряду с федеральным законом об Уполномоченном по правам ребенка в РФ (в том случае, если будет положительно решен вопрос о необходимости его создания на федеральном уровне), также и федерального закона об общих принципах организации и деятельности Уполномоченного по правам ребенка в субъекте РФ.

Вполне возможно ограничиться лишь последним, не создавая подобной должности на федеральном уровне. На основе этого закона субъекты Федерации могли бы принимать свои законодательные акты, регламентирующие деятельность Уполномоченного по правам ребенка в конкретном регионе. Вместе с тем, принятие подобного акта потребует внесения изменений и дополнений в уже действующее законодательство, например в ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

В предлагаемом законе об общих принципах организации и деятельности Уполномоченного по правам ребенка в субъекте РФ необходимо:

- закрепить правовые основы деятельности Уполномоченного;
- сформулировать задачи, к которым можно отнести, например, такие, как обеспечение гарантий государственной защиты прав, свобод и законных интересов ребенка, содействие беспрепятственной реализации и восстановлению прав, свобод и законных интересов ребенка и т.д.;
- определить порядок назначения на должность и освобождение от должности Уполномоченного, конкретизировать условия выполнения им своих обязанностей, например, невозможность совмещения своей работы

с другой деятельностью на государственной службе либо депутатской деятельностью и т.д.;

- установить принципы, на основе которых Уполномоченный осуществляет свою деятельность (независимость, гуманность, объективность, доступность и т.д.), в случае необходимости дети получают реальное право напрямую обращаться к Уполномоченному;
- зафиксировать его полномочия, а также гарантии деятельности, (например, очень важно наделить его правом беспрепятственного доступа к детям, правом на обращение в различные органы для устранения выявленных нарушений прав детей);
- установить процедуру рассмотрения обращений, поступивших к Уполномоченному, а также ряд других важных моментов.

К основным задачам Уполномоченного по правам ребенка следует отнести:

- усиление гарантий государственной защиты прав, свобод и законных интересов ребенка;
- содействие беспрепятственной реализации и восстановлению прав, свобод и законных интересов ребенка;
- совершенствование механизма обеспечения и защиты прав, свобод и законных интересах ребенка;
- совершенствование законодательства о правах, свободах и законных интересах ребенка и т.д.

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

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 может создаваться Общественный экспертный совет, состоящий из специалистов, имеющих необходимые знания в данной области.

Кроме того, при нем может быть создан институт общественных инспекторов. Статус их, видимо, следует определить как помощников Уполномоченного с исключительно наблюдательными и информирующими функциями и отразить все это в самом 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 омбудсмену.

Создание нового института Уполномоченного по правам ребенка является важной и благородной задачей. Для успешного функционирования

данного института необходимо сконцентрировать усилия специалистов различных областей и, конечно, в первую очередь юристов, которые должны обеспечить нормативно-правовую базу деятельности данного правозащитного механизма.

Проблемы независимого социального контроля в деятельности уполномоченного по правам ребёнка

Н.Г.Яковлева

Федеральный конституционный Закон «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» не выделяет несовершеннолетних в качестве приоритетного слоя, требующего особой охраны и защиты. Несмотря на это, Уполномоченный по правам человека с учетом ст. 38 Конституции РФ и Конвенции о правах ребенка этот приоритет учел, выделив в аппарате его группу сотрудников (3 человека), анализирующих положение российских детей и подростков.

В докладе о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 1999 год несовершеннолетние, составляющие около 1/4 населения страны, названы социально уязвимой частью населения, которая слабо защищена, в силу чего не сокращается детская беспризорность, наркомания, преступность и т.п.

Данный факт отмечен и Комитетом ООН по правам детей при обсуждении второго периодического доклада о реализации Российской Федерацией Конвенции о правах ребенка в 1993-1997 годах. С учетом массовых нарушений прав детей и подростков Комитет поставил вопрос о необходимости создания дополнительных материальных и организационных предпосылок с целью изменения сложившегося положения. В заключительной резолюции было рекомендовано обсудить вопрос о "возможности создания на федеральном уровне должности независимого омбудсмена по вопросам детей, тесно связанного с аналогичными механизмами на региональном уровне".

Нельзя сказать, что поставленная вышеназванной международной организацией задача для нашей страны неожиданна. С 1998 года в России в соответствии с пилотным проектом проводится работа по ее решению. Обобщая ее результаты и определяя перспективы развития института Уполномоченного по правам ребёнка в Российской Федерации, необходимо понять:

- насколько целесообразно продолжать дальше эксперимент с региональными уполномоченными по правам детей;
- следует ли при положительном решении вопроса расширить опыт введения этой должности, распространив его на другие республики, области, края;

Яковлева Нина Георгиевна – кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник НИИ проблем укрепления законности и правопорядка при Генеральной прокуратуре Российской Федерации

каким образом надо усовершенствовать правовую базу деятельности Уполномоченного по правам ребенка;

- необходимо ли обеспечить единообразие правового подхода в решении базовых правоустанавливающих норм;
- насколько целесообразно, помимо региональных уполномоченных по правам детей, ввести должность федерального омбудсмена с его специальной службой.

Как видно из отчетов региональных уполномоченных по правам ребенка, ими осуществляется большая многосторонняя практическая деятельность по защите прав несовершеннолетних. Эффективность ее могла бы быть более высокой, если попытаться в первую очередь укрепить правовые основы независимости омбудсмена.

Анализ Временных положений, регламентирующих статус региональных уполномоченных, показывает, что все они работают в структуре аппарата исполнительной власти (в администрации региона, при губернаторе или главе администрации) и назначаются, соответственно, постановлениями этих должностных лиц. Можно предположить, что уполномоченный зависит от губернатора (администрации) и не имеет полной свободы в своих решениях.

Учитывая, что основная масса нарушений прав несовершеннолетних допускается либо структурами исполнительной власти, либо учреждениями, находящимися в их подчинении, возникает вопрос о правовой независимости действующих уполномоченных. В этой связи более предпочтительным представляется:

- введение должности Уполномоченного по правам ребенка путем принятия регионального закона, который подчеркнул бы государственную значимость фигуры, способной обеспечить системный подход к решению проблем защищенности несовершеннолетних;
- назначение Уполномоченного по правам ребенка региональной представительной (законодательной) властью, по представлению губернатора (мэра).

Решение данного вопроса возможно посредством выборов Уполномоченного представителями народа. Отчет перед ними соответственно существенно ослабит административную зависимость и повысит возможность ставить вопросы о ликвидации тех или иных недоработок исполнительной власти. Желательно, чтобы предложенный порядок введения должности Уполномоченного по правам ребенка и его назначения был бы единообразным для всех территорий Российской Федерации.

В 1998 году всем 89 субъектам Федерации было предложено принять участие в пилотном проекте. Большинство из них отказалось, ссылаясь на то, что нецелесообразно вводить лишнюю (дублирующую) бюрократическую структуру. При этом утверждалось, что права несовершеннолетних уже

защищаются многочисленными структурами.

В связи с этим возникает проблема четкого определения специфических функций Уполномоченного, которые должны быть зафиксированы в законе, регламентирующем его статус и полномочия.

Временные положения об Уполномоченном в определённой мере устанавливают границы его правозащитной в отношении детей деятельности. При этом акцентируется внимание на рассмотрении поступающих жалоб, обращений в суд в защиту несовершеннолетнего и его семьи и т.п. Иными словами, внимание в основном сосредоточено на формах индивидуально-правовой помощи.

Не отрицая необходимости этой работы - особенно в тех случаях, когда исчерпаны все возможности обращения в государственные органы (органы опеки и попечительства, комиссии по делам несовершеннолетних, прокуратуру, суд), мы, тем не менее, полагаем, что Уполномоченный должен участвовать в правозащитной деятельности на более высоком уровне, сочетая индивидуальную помощь с социально-правовой поддержкой всего контингента несовершеннолетних.

Правозащитная деятельность Уполномоченного должна охватывать не только реализацию зафиксированного в Законе права, но и создание для этого необходимых материальных и правовых гарантий. Нельзя не учитывать, что их отсутствие подчас и приводит к нарушению прав личности, ставит ее в социально опасное положение, порождает беспризорность, наркоманию, проституцию, преступность несовершеннолетних. В связи с этим важно, чтобы Уполномоченный по правам ребенка участвовал не только в законотворческом процессе в регионе. Он должен иметь возможность инициировать решения исполнительной власти по созданию необходимой инфраструктуры детских лечебных, учебных, воспитательных, реабилитационных, профилактических учреждений.

Уполномоченный должен быть способен активно лоббировать интересы несовершеннолетних при составлении планов социального развития регионов, выступать в защиту детей, ставить вопросы о соблюдении минимальных социальных стандартов основных показателей качества их жизни и введении региональных повышенных стандартов с учетом особых условий жизни несовершеннолетних в области (крае) (например, с учетом радиационного загрязнения территорий как последствие Чернобыльской катастрофы и т.п.).

Специального внимания со стороны Уполномоченного заслуживает вопрос о соблюдении установленных норм служебной нагрузки работников детских (воспитательных, реабилитационных, профилактических) служб, учреждений. Сплошь и рядом эти нормы не соблюдаются на практике. Одновременно Уполномоченный по правам ребенка принимает меры по расширению правовой активности несовершеннолетних, общественных

объединений, родительской общественности в деле защиты прав детей и подростков.

Наконец, Уполномоченный должен иметь возможность осуществлять связь между государством и обществом в вопросах защиты несовершеннолетних, используя СМИ и участвуя в обсуждениях, конференциях и т.п.

Иными словами, в местных, региональных законах целесообразно прописать не только правозащитную, но и социально-правовую функцию Уполномоченного, его статус организатора деятельности всех учреждений, предприятий, организаций по улучшению жизни детей.

Только это даст возможность разграничить деятельность Уполномоченного по правам ребенка и иных правозащитных органов (комиссий по делам несовершеннолетних, прокуратуры и т.п.).

Ни один из этих органов не является социально-политическим по своей сущности. Таковым должен быть институт Уполномоченного по правам ребенка. Этот статус может позволить ему обеспечивать защиту не только прав, но и законных интересов несовершеннолетних.

Данная правовая категория плохо проработана в теории. На практике же ее не отличают от понятия права. Вместе с тем значимость ее огромна для развития государства и общества в плане расширения возможностей для улучшения условий жизни подрастающего поколения, удовлетворения его социально обоснованных потребностей.

Если категория права в законах устанавливается путем фиксации корреспондируемой с ним обязанности, то законный интерес обозначается термином возможности. К примеру, органы государственной власти и органы управления образованием могут создавать нетиповые образовательные учреждения высшей категории для детей и подростков, не проявивших выдающихся способностей. В отношении таких учреждений устанавливается сверхнормативное финансирование и т.п. (ст. 50.13 Закона РФ «Об образовании»). Могут создавать, а могут и не создавать.

В таком случае возможности особо одаренных, талантливых несовершеннолетних для оптимального развития своих способностей будут ограничены, они не смогут впоследствии занять в обществе места, адекватные их способностям, и соответственно принести ему максимальную пользу. Прокурор по этому поводу не внесет представления. Уполномоченный же может принять соответствующие меры в пределах своей компетенции (ст. 21 ФКЗ "Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации").

Думается, что благодаря социально-политической правозащитной сущности деятельности Уполномоченного Комитет ООН по правам ребенка именует его "Уполномоченный по вопросам детей". Это понятие шире, объемнее, многограннее, чем термин "Уполномоченный по правам детей".

Понятие "Уполномоченный по вопросам детей" предполагает

качественно иной уровень деятельности этого должностного лица в сравнении с уже устоявшимися представлениями.

Можно предположить, что отмеченная сущность деятельности Уполномоченного по вопросам детей, равно как его социальные функции, должна быть зафиксирована в правоустанавливающем документе, т.е. в соответствующих региональных законах.

Единообразная регламентация этих основополагающих положений, на наш взгляд, требует создания так называемого модельного закона, который, вместе с тем, не ограничивает региональное правотворчество по частным, специфичным для области (края, республики) вопросам.

Что касается введения должности Федерального Уполномоченного по вопросам детей, Конституцией Российской Федерации эта должность не предусматривается. Введение ее требует принятия специального (как минимум) федерального закона, сопровождающегося бюджетным обоснованием и т.п.

Думается, что нерешенность вопроса о разграничении полномочий Уполномоченного по правам ребенка и действующих органов, осуществляющих защиту прав несовершеннолетних, будет основой возражений против принятия вышеуказанного федерального закона и введения этой должности.

Представляется обоснованным опережающее введение должности регионального Уполномоченного по правам ребенка по отношению к федеральному уполномоченному. Защита прав граждан, общие вопросы воспитания, образования, культуры, защиты материнства и детства находятся в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов (ст. 72 Конституции).

В отношении перечисленных сфер деятельности действуют федеральные и региональные законы, осуществляется федеральное и региональное финансирование. Поэтому регион представляется основным полем деятельности Уполномоченного по организации законотворческих процессов и распределению финансов в интересах детей.

Нельзя не учитывать, что на огромном пространстве нашей страны существуют регионы, значительно различающиеся по своему социально-экономическому развитию. Важной задачей регионального Уполномоченного является ослабление негативных влияний этой дифференциации путем введения в первую очередь социальных стандартов жизни детей и тем самым обеспечения в отношении их справедливости.

Нельзя не вспомнить, наконец, что, следуя логике укрепления региональных правозащитных структур, в нашей стране созданы комиссии по делам несовершеннолетних. До начала 90-х годов в России не было республиканских комиссий. Они существовали лишь в районах и областях и выполняли большую работу, направленную на помощь детям.

Вместе с тем, оптимизация управления требует федерального

вмешательства в любую бюрократическую структуру, хотя бы в форме рекомендаций методического плана. Как представляется, в настоящее время эту функцию может выполнять соответствующая группа по защите прав и законных интересов несовершеннолетних, существующая в аппарате Уполномоченного по правам человека.

Одной из важнейших функций Уполномоченного по правам (или вопросам!) ребёнка признаётся организация независимого, неправительственного социального контроля.

Понятие социального контроля в науке определяется как механизм оценки и санкционирования деятельности социальных институтов, учреждений, подсистем общества с точки зрения общественных интересов и принятых в обществе социальных норм. Смысл и значение социального контроля состоит в обеспечении устойчивого функционирования общественной системы как целого путем стимулирования нормативной деятельности и устранения нежелательных отклонений и норм.

Происходящие в последние 10 лет в стране социальные изменения (всемерное развитие демократии, предоставление гражданам, учреждениям, организациям дополнительных прав и свобод и т.п.) снизили в целом актуальность проблемы эффективной организации социального контроля.

В эти годы деятельность формальных, достаточно развитых институтов социального контроля была практически сведена на нет. Остается пока еще недостаточно эффективным контроль (надзор) межведомственных неправительственных организаций (комиссии по делам несовершеннолетних, прокуратуры) над исполнением законов в отношении несовершеннолетних, в том числе находящихся в интернатных учреждениях.

Сказанное относится, в частности, к инспектированию образовательных учреждений (в том числе интернатных). Принятый в 1992 году Закон РФ «Об образовании» не уполномочил органы управления образованием на проведение контрольных, инспекторских проверок в образовательных учреждениях, эти проверки перестали проводить. И только в 1999 году Министерство образования РФ инструктивным письмом "Об обеспечении инспекционно - контрольной деятельности" от 10.09.99 восстановило практику их проведения.

Учитывая все эти обстоятельства, а также то, что численность детей, содержащихся в государственных стационарных (интернатных) учреждениях России возрастает, поступающие с мест сигналы свидетельствуют: нередко права этих детей нарушаются. Комитет ООН по правам ребенка, обсуждая периодический доклад Российской Федерации о выполнении ею Конвенции о правах ребенка, в своих Заключительных замечаниях предложил принять меры для решения следующих задач:

- расширения числа субъектов социального контроля за соблюдением прав, свобод и законных интересов несовершеннолетних, за счет включения в этот перечень Уполномоченного по вопросам детей;

- повышения эффективности социального контроля посредством предоставления Уполномоченному максимально возможной независимости;
- привлечения к участию в деятельности Уполномоченного неправительственных правозащитных организаций.

Последняя из перечисленных задач является частью проблемы формирующегося взаимодействия гражданского общества и государства. Её разрешение для нашей страны представляет особую сложность, поскольку в России, как заметили историки, свободное от общественного контроля чиновничество традиционно прибирает к рукам все отрасли управления страной. В последние годы российское общество, только-только начавшее приобретать осознанную ответственность за себя и своих близких, стало вновь ее утрачивать. Все свои неудачи и достижения оно привычно связывает с властью, не оставляя место для анализа причин неиспользованных ресурсов.

Реализация рекомендаций Комитета по правам ребёнка по возложению на Уполномоченного контрольных функций требует более четкого правового обоснования. ФКЗ "Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации" 1997 г. не возлагает на него функцию непосредственного контроля. На практике, безусловно, какой-то контроль осуществляется в процессе рассмотрения Уполномоченным жалоб граждан, при посещении учреждений и предприятий, проверке их деятельности и т.п. Однако этот контроль не является самоцелью. Он реализуется как бы мимоходом, неформально, в процессе разрешения других задач.

Компетенция уже действующих в России региональных уполномоченных по правам ребенка также не предусматривает организацию социального контроля. Временные положения, принятые в областях РФ, в большинстве случаев не возлагают на этих лиц контрольную функцию.

Видимо, в связи со всеми этими обстоятельствами, Комитет ООН по правам ребенка в своих замечаниях выражает обеспокоенность "ограниченными полномочиями" российских детских омбудсменов. Не вдаваясь в детали, необходимо понять, следует ли возлагать контрольные функции на Уполномоченного по правам ребенка.

Базируясь на многолетнем опыте, мы полагаем, что он не может реально выполнять такую функцию полноценно. Для этого Уполномоченный должен быть наделен определённым статусом, и это следует зафиксировать в предлагаемом модельном законе, равно как и в соответствующих региональных законах.

Ребенок, как известно, ограничен в возможностях защиты своих прав и, более того, подчас, об этих правах и механизмах их реализации не имеет представлений. Родители не всегда проявляют настойчивость, защищая интересы детей, поскольку осознают свою зависимость от образовательного, лечебного или какого-то иного учреждения.

В наиболее сложном положении находятся воспитанники интернатных учреждений, в отношении которых действуют все вышеперечисленные факторы и плюс несостоятельность, отсутствие или безразличие к их судьбе родителей (лиц, их заменяющих). В отношении этих детей проведение контрольных проверок на постоянной основе имеет особый смысл.

Поэтому и целесообразно в региональных законах об Уполномоченном по правам ребенка четко обозначить функцию контроля как минимум за интернатными детскими учреждениями любой ведомственной принадлежности.

Для реализации контрольной функции Уполномоченный по вопросам детей должен иметь доступ к информации об их положении в учреждении и злоупотреблениях, допускаемых в отношении несовершеннолетних его администрацией или персоналом.

Такая информация поступает, прежде всего, в виде жалоб, обращений воспитанников к Уполномоченному. В связи с этим, очень важно обеспечить беспрепятственное прохождение таких жалоб, равно как и защищенного независимого механизма их подачи.

Представляется целесообразным включить в Типовые положения об интернатных учреждениях различных видов и ведомственной принадлежности норму о том, что воспитанники имеют право обращаться с жалобами по поводу ущемления их прав.

Стоит отметить, что аналогичная норма в отношении лиц, содержащихся в уголовно-исправительных учреждениях, имеется в Уголовно-исполнительном кодексе Российской Федерации (ст. 15). Тем более она должна быть в правовых актах, регулирующих деятельность детских учебно-воспитательных, лечебных и т.п. учреждениях.

Анонимные опросы воспитанников могут проводиться разными должностными лицами при посещении того или иного учреждения или по телефону доверия. Правовой статус таких должностных лиц должен быть зафиксирован в нормативно-правовых документах.

Жалобы, полученные любым должностным лицом, не подлежат цензуре и должны быть немедленно направлены адресату. Задержка жалобы, ее прочтение администрацией рассматривается как злоупотребление своей властью со всеми вытекающими отсюда последствиями. Поскольку Типовые положения утверждаются Правительством РФ до внесения в них изменений, предлагаемая норма может быть включена по инициативе Уполномоченного по вопросам детей в Уставы интернатных учреждений. Об этой норме должны быть официально оповещены воспитанники, их родители, медико-педагогический персонал, неправительственные правозащитные организации.

В связи с рассматриваемым вопросом получения Уполномоченным достоверной информации о нарушении прав детей особого внимания заслуживает проблема периодической оценки условий содержания, обучения,

лечения детей, пребывающих в детских учреждениях.

Получение такой оценки устанавливается ст. 25 Конвенции о правах ребенка. Эта оценка тоже могла бы быть использована Уполномоченным при реализации своей контрольной функции. Однако ст. 8 Федерального закона РФ "Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации" (1998 г.) устанавливает неэффективный механизм реализации права на периодическую оценку. Указанной статьей данный вопрос отрегулирован недостаточно, если не сказать дефектно. Периодическая оценка приравнена к разовой жалобе. В Законе не отражен вопрос, связанный с последствиями отрицательной оценки. Думается, что региональный законодатель, поскольку речь идет о расширении прав несовершеннолетних, мог бы в данном случае исправить положение.

При осуществлении контрольной функции нельзя забывать, что каждая проверка - это расход государственного времени, отвлечение администрации проверяемого учреждения от своих непосредственных обязанностей, нарушение режима и ритма его работы.

Неумело организованная проверка может принести вред и учреждению, и воспитанникам, которые обращаются к Уполномоченному, имея намерения запугать, шантажировать администрацию учреждения. Поэтому полученные Уполномоченным сигналы о неблагополучии, нарушении прав несовершеннолетних, целесообразно предварительно, насколько это возможно, оценить с точки зрения их объективности путем анализа дополнительных материалов (статистические данные о работе учреждения, информации о производимых в нем ведомственных, прокурорских проверках и т.п.).

Строгой критической оценке подлежат все сведения. В процессе их анализа необходимо понять, возможно ли разрешить конфликт, возникший между воспитанниками (родителями) и учреждением каким-либо иным (помимо проверки) способом.

В случае, если Уполномоченный решит, что проведение контрольной проверки необходимо, желательно оформить это решение специальным актом, содержащим соответствующее для этого обоснование. Такой акт необязателен для публичной огласки; он является документом служебного пользования.

Специального внимания заслуживает вопрос об общественном контроле за деятельностью детских учреждений, в том числе закрытых. Правозащитными организациями разработан региональный законопроект "Об общественном контроле за обеспечением прав и законных интересов несовершеннолетних", в котором предлагается ввести в практику работы аппарата Уполномоченного общественного инспектора по правам детей и доверенного специалиста. Предполагается, что независимость положения инспектора по правам детей должна обеспечиваться тем, что он будет утвержден "фракцией (группой) Законодательного собрания региона и иметь

право проводить проверки "по собственной инициативе".

При этом, по мнению разработчиков законопроекта, этот инспектор должен входить в структуру службы Уполномоченного по правам ребенка и направлять ему акт самостоятельно проведенной проверки. На наш взгляд, цитируемая регламентация противоречива. Утверждение инспектора фракциями депутатов для Уполномоченного означает, в конечном счете, зависимость Уполномоченного от фракции (общественной организации), что само по себе абсурдно. Предостережения от необоснованных контрольных проверок региональным Уполномоченным (речь о котором шла выше) должны относиться и к сотрудникам его штата. Сформулированные предложения о правовом "пусковом механизме" контроля должно относиться не только к Уполномоченному, но и к его аппарату.

Следует обратить внимание на то, что Федеральный закон РФ "Об общественных объединениях" не наделяет общественные организации правом контролировать государственные учреждения (ст. 27). Поэтому решение вопроса об общественном контроле надо начинать с дополнения данной нормы, а точнее - с регулирования правовых основ общественного контроля в стране в целом.

Авторы разработанного регионального законопроекта, на наш взгляд, предприняли попытку обойти Федеральный закон с помощью регионального правового акта, что, с точки зрения установления режима законности в стране, вызывает возражения.

Нельзя также не обратить внимания на то, что в законопроекте право общественного инспектора на осуществление контроля над деятельностью государственного учреждения предельно расширено. Он может, по мнению авторов законопроекта, посещать воспитательные колонии, следственные изоляторы и т.п. по собственной инициативе.

Однако данные вопросы относятся к уголовно-исполнительному и уголовно-процессуальному законодательству и могут быть отрегулированы только на федеральном (но не на региональном) уровне (ст. 71 Конституции Российской Федерации).

Статья 23 ч. II Уголовно-исполнительного кодекса РФ устанавливает норму, согласно которой общественные объединения могут осуществлять контроль за деятельностью учреждений и органов, исполняющих наказания на основании и в порядке, предусмотренном Федеральным законом.

Если в будущем будет разработан Закон об общественном контроле, в котором будут оговорены принципиальные вопросы его организации, в названные правовые акты (ФЗ "Об общественных объединениях", Уголовно-исполнительный кодекс РФ и др.) должны быть внесены соответствующие изменения.

Региональный механизм защиты прав ребенка, как фактор укрепления приоритетности политики в интересах детства

Т.Н.Алексеева

Все последнее десятилетие мировая общественность среди множества насущных проблем выделяла и такую, как защита прав и интересов ребенка. Очень важным и действенным шагом стало принятие в 1989 г. Конвенции о правах ребенка, которая признана одним из самых гуманных международных документов и в кратчайшие сроки была ратифицирована большинством стран-участниц ООН. Главное не только принять и признать документ, но и претворить его в жизнь.

Всем известно, что дети - будущее государства и от того, как оно заботится о своем подрастающем поколении, зависит завтрашний день всего общества. И очевидно, что назрела необходимость создания новых механизмов защиты прав детей, поскольку именно дети оказались сегодня самой незащищенной категорией населения в России. Такие понятия как «достоинство личности», «права человека», «свобода» остаются непонятными для подрастающего большинства детей.

Естественным, в связи с этим, становится процесс усиления российского законодательства в защиту детства. Все активнее возникают и официально регистрируются общественные формирования, которые ставят своей целью защиту прав и интересов ребенка. В последние годы Правительством РФ инициируется множество программ в поддержку детства. А то, что делается «сверху», обязательно должно подкрепляться движением «снизу».

Волгоградская область включена в программу сотрудничества Российской Федерации и ЮНИСЕФ по введению в России института уполномоченных по правам ребенка.

На ее территории первым этапом в реализации пилотного проекта явилось учреждение в мае 1998 года государственной должности Уполномоченного по правам ребёнка в структуре аппарата Главы Администрации Волгоградской области.

Уполномоченный своей деятельностью призван дополнить уже существующие формы и средства защиты прав ребёнка во взаимодействии с государственными органами, органами местного самоуправления, общественными объединениями, занимающимися вопросами защиты прав и интересов ребёнка.

Основными задачами Уполномоченного являются:

- обеспечение гарантий государственной защиты прав и свобод ребёнка, всемерное содействие восстановлению нарушенных прав;

обеспечение соблюдения и уважения прав и свобод ребёнка государственными органами, органами местного самоуправления и их должностными лицами;

- анализ состояния дел по соблюдению прав ребёнка в Волгоградской области;
- подготовка предложений по совершенствованию областного и федерального законодательства, приведению его в соответствие с международными нормами;
- содействие участию Волгоградской области в международном сотрудничестве по обеспечению прав ребёнка.

Деятельность Уполномоченного в Волгоградской области направлена как на защиту прав конкретного ребёнка, так и на защиту прав детей в целом, без представительства интересов отдельного ребёнка.

Защита прав конкретного ребёнка обеспечивается рассмотрением жалоб, обращений, оказанием бесплатной правовой помощи, консультированием и разъяснением по вопросам, входящим в компетенцию Уполномоченного. За период его деятельности рассмотрено более 600 жалоб и обращений граждан по факту нарушения прав несовершеннолетних. Анализ причин обращений показывает, что трудноразрешимые проблемы возникают при решении вопросов, связанных с нарушением прав ребёнка на жилье (наибольшее количество обращений) и получение алиментов и пособий. К Уполномоченному обращаются в случаях насилия в семье и школе, конфликтов в образовательных учреждениях. По каждому обращению проводилась определенная работа с различными организациями, административными учреждениями, прокуратурой.

По инициативе Уполномоченного по правам ребёнка и поддержке Волгоградского областного суда получила развитие практика рассмотрения судами гражданских дел, затрагивающих интересы несовершеннолетних, с его участием.

Уполномоченный привлекается к участию в деле как по просьбе заявителей, так и по инициативе суда и по собственной инициативе. Последнее особенно актуально в случаях, когда права детей нарушаются органами, обязанными их защищать. С участием Уполномоченного рассмотрено 18 гражданских дел, в ходе которых защищены права и интересы несовершеннолетних. В большинстве случаев рассматриваются иски по нарушению жилищных прав детей, о причиненном вреде здоровью ребёнка из-за некомпетентности врачей.

Опыт защиты прав несовершеннолетних в судах показал, как остра необходимость создания системы ювенальной юстиции в России. Редко какой судья рассматривает дело, исключая механический подход к каждому конкретному нарушению, к каждому конкретному ребёнку. Дела в защиту нарушенных прав несовершеннолетних должны рассматриваться особо, с детальным разбором происшедшего, вплоть до вторжения в жизнь семьи, с привлечением педагогов и психологов.

Опыт работы с индивидуальными жалобами, обращениями организаций, информация, предоставляемая органами государственной власти и местного

самоуправления, используются для защиты детей в целом, в том числе, путем представления в компетентные органы, обладающие правом законодательной инициативы, предложений, рекомендаций по совершенствованию законодательства, направленного на защиту детей.

С учетом предложений Уполномоченного внесены изменения в Закон Волгоградской области «О защите прав детей, оставшихся без попечения родителей», при его участии подготовлен Закон «Об организации работы по опеке и попечительству в Волгоградской области», а также предложения в Государственную Думу о внесении изменений в статью 124 Семейного кодекса РФ.

Для расширения возможности непосредственного обращения детей за помощью к Уполномоченному ежедневно работает «горячая линия» «детского телефона доверия». Дети имеют возможность получать консультации по любому интересующему их вопросу. Для активизации работы в этом направлении на улицах города размещены щиты социальной рекламы «детского телефона доверия». Обращения детей наиболее часты по вопросам насилия со стороны родителей, взаимоотношений с одноклассниками, родителями, учителями и друзьями, вопросам трудоустройства, льгот детям-инвалидам.

Поступают звонки от детей, в основном 10-16 лет, из малоимущих и социально неблагополучных семей. Очень важно помочь им не только в решении той или иной жизненной ситуации, но и определить их ценностные приоритеты, научить, что понятие «право ребенка» относится к нравственным категориям, категориям «достоинства».

С декабря 2000 года Уполномоченным по правам ребёнка организована работа «детской общественной приемной», которая осуществляется при участии студентов-юристов и студентов-социологов Волгоградского института экономики, социологии и права. По специальному графику работы студенты дежурят на «детском телефоне доверия».

Большая работа проводится по письменным обращениям граждан. Увеличилось количество писем от детей, особенно после выступления Уполномоченного на страницах детских районных газет. Все они требуют обязательных ответов.

На территории Волгоградской области Уполномоченным по правам ребёнка проводится большая разъяснительная и просветительская работа среди детей и их родителей, направленная на пропаганду положений Конвенции о правах ребёнка. Выпущены листовки с кратким изложением ее статей и координатами Уполномоченного, где можно получить необходимую помощь. Эти листовки распространены по всем школам города и области.

Разработан и выпущен красочный информационный буклет о правах детей, в комплект которого входит обязательный почтовый конверт с адресом Уполномоченного. Подготовлены:

- информационные листки для несовершеннолетних правонарушителей, находящихся в СИЗО;

- памятка для родителей и подростков «Внимание, подросток!», обращающая внимание на ответственность за употребление и распространение наркотиков;
- памятка для несовершеннолетних и их родителей «Дети имеют права! Если ты совершил уголовно-наказуемое деяние, обратись к нам за помощью»;
- учебное пособие «Правовые основы защиты детства» для учащихся, студентов, учителей школ и преподавателей вузов, подготовленное совместно с Волгоградским государственным педагогическим университетом.

Дети должны понять, что знание положений Конвенции - это очень важный первый шаг, но только знание прав не гарантирует формирования у них чувства личной причастности и стремления действовать в соответствии с правами. Дети должны осознавать, что права человека - это не отвлеченное понятие, касающееся прав людей где-то далеко от них. Они должны усвоить, что речь идёт об их жизни.

Обучая ребёнка правам, взрослые обязаны сами их соблюдать. Образование детей в области прав человека подразумевает обязательное наличие двух составляющих - обучение правам и воспитание личности.

При поддержке и ходатайстве Уполномоченного в ВГПУ проработан вопрос об открытии новой специализации «Правовые вопросы детства» на кафедре «Экономика и право» с целью подготовки специалистов для работы в приютах, приемниках-распределителях, социально-реабилитационных центрах, спецшколах и др.

Активная работа по правовому воспитанию детей в Волгоградской области начинается ещё с дошкольного возраста. В отдельных ДОУ г. Волгограда разработана и используется целая система правовой работы с детьми и их родителями. С ребятами проводятся игровые «уроки права»: элементарные нормы демократии, нравственности, моральной культуры, прививаются через сценические постановки русских народных сказок. Дети с удовольствием и интересом участвуют в процессе обучения и игры, подсаживая взрослых новые варианты общения.

В одной из школ Калачевского района проводится эксперимент по созданию Совета по правам ребёнка. В его состав вошли старшеклассники и учителя, которые уже разобрали несколько конфликтов, провели конкурсы на знание Конвенции. Они выпускают газету, разрабатывают уроки «правового обучения», которые будут проводиться членами Совета во всех классах школы. Начал работать разновозрастный дискуссионный клуб «Нет проблем».

Уполномоченным по правам ребёнка инициируется проведение конференций, встреч, семинаров, «круглых столов» с участием детей. Ко Дню знаний в школах города Волгограда проведена учебно-просветительская акция для учащихся по вопросам прав и свобод ребёнка.

Второй год, ко дню принятия Конвенции о правах ребёнка, в области проводится ряд мероприятий в поддержку детства. Это и областной творческий конкурс «Мир твоих прав», проводимый в школах и учреждениях

профессионального образования города и области, и «круглые столы» на тему «В защиту детства», и телевизионные праздники во Дворце Спорта для детей, нуждающихся в особой защите.

Большое внимание уделяется подготовке и проведению семинаров и «круглых столов» по различным правовым вопросам: «Детская беспризорность и предупреждение правонарушений среди несовершеннолетних», «Организация общественного взаимодействия в защиту прав и интересов детей с отклонениями в развитии для устойчивого социально-экономического развития Волгоградского региона», «Социально-правовые аспекты охраны прав семьи и детей». Это далеко не полный перечень тем, обсуждаемых педагогами, социальными работниками, психологами.

Уполномоченный принял участие в областных и городских семинарах и конференциях: «Гуманизация образовательных учреждений: путь в XXI век», «Ребенок и право», «Защита прав детей с душевными расстройствами», «Права детей в современном обществе», «Общественные организации по защите прав детей» и др., представлял Волгоградскую область на всероссийских и международных конференциях и сессиях: «Права человека, культура мира - содержание и методы обучения», «Молодая Россия перед лицом глобальных вызовов на рубеже тысячелетий», «Дети-сироты России» и др.

Хорошую поддержку в правовом просвещении детей и взрослых оказывают Уполномоченному средства массовой информации. На областном телевидении создана новая информационно-правовая передача для подростков «Стена», которая доступно, на примере сюжетов о детях, проживающих в области, рассказывает о правах детей, об их нарушениях и учит тому, как выходить из трудных жизненных ситуаций.

С участием Уполномоченного подготовлены телевизионная программа «Теплый дом» (о праве ребёнка на жизнь в семье), телевизионные очерки «Право на шанс» (о несовершеннолетних нарушителях, воспитывающихся в Октябрьской специальной школе) и «Мое первое право» (о праве новорождённого на достойную жизнь и грудное вскармливание с первых минут жизни). Эти передачи обращены, прежде всего, к матерям, отказывающимся от своих детей в роддомах. Уполномоченный имеет специальную рубрику в новой передаче для молодежи «Поколение XXI века».

При Администрации Волгоградской области создан Совет по правам ребенка, на котором рассматриваются важнейшие вопросы по улучшению положения детей.

В работе Уполномоченного большое место занимает реализация программ в защиту и поддержку детства. В 1999 году была объявлена акция «Дети - детям», которая проводилась в помощь детям, оказавшимся в кризисной ситуации. Её смысл состоял в том, что дети из благополучных семей протянули руку помощи детям-сиротам, детям-беспризорникам, сербским детям-инвалидам и беженцам, которые отдыхали в Волгоградской области.

Проводились выезды в оздоровительные лагеря, где отдыхали дети-сироты и дети из социально незащищенных семей, акции «Свободный микрофон», конкурсы рисунков «Мир моих прав», конкурсы творческих дневничков «Я знаю свои права». Был организован «круглый стол» по теме «Мои права», где дети встретились с руководителями областной администрации в непринужденной обстановке. Дети-сироты Калачевского Дома милосердия оказали поддержку детям-больным СПИДОМ, передав для них свои рисунки, поделки и книги. Главной целью акции было научить детей сопереживать чужой беде тех, кто нуждается в поддержке, чьи права игнорируются, научиться миролюбию, терпимости.

С 2000 года на территории области проводится программа Российского детского фонда «За решеткой - детские глаза». Реализация программы проходит при правовой поддержке Уполномоченного по правам ребёнка. В рамках программы он посетил все учреждения, где содержатся несовершеннолетние правонарушители и преступники. Эти дети стали заложниками безответственности родителей. Октябрьская спецшкола, СИЗО-1, ЦВИНП, Камышинская колония для несовершеннолетних, в этих учреждениях за решеткой находятся сотни детей. Их здесь много. У каждого своя судьба. И у всех вместе у них она одна, не имеющая перспектив, если не окажется рядом того, кто сможет помочь.

Встретиться, поговорить, оставить координаты для писем удалось с каждым. Появилась ли надежда, покажет время. Ознакомление с условиями содержания детей позволило выявить проблемы, нуждающиеся в срочном решении. Как, например, оказалось, в Октябрьской спецшколе нарушены права детей на необходимые условия. Система водоснабжения здесь давно вышла из строя, 70 детей были вынуждены обходиться практически без воды.

По ходатайству Уполномоченного решен вопрос о выделении средств из экологического фонда Волгоградской области на производство работ по бурению глубинной скважины и восстановление водоснабжения в спецшколе.

В 1999 году при посещении центра «СПИД» Уполномоченным выявлено нарушение права на оздоровительный отдых ВИЧ инфицированных детей. На протяжении нескольких лет они получали только медицинскую помощь, но в 2000 году при поддержке Комитета по делам семьи Администрации области все желающие дети вместе с родителями смогли отдохнуть и оздоровиться в загородных лагерях и санаториях.

К Уполномоченному по правам ребёнка обратился главный врач областного Центра «СПИД» по вопросу нарушения прав несовершеннолетнего Саши В., ВИЧ инфицированного в медучреждении г. Волгограда. Ребёнок - сирота. Отец умер, мать лишена родительских прав. Второй год проживает он в лечебном учреждении, не получая пенсии, пособий, алиментов. Не решается вопрос об устройстве мальчика в сиротское учреждение, даже после множества обращений главного врача за помощью в комитеты по

образованию района, города и области. Вопрос находится на контроле Уполномоченного по правам ребёнка.

Остро стоит в области проблема предоставления жилья детям-сиротам, выпускникам сиротских учреждений. Пока нет реальной возможности выделения в областном бюджете отдельной строкой средств на строительство или приобретение жилья для этой категории детей, но в 1999 году по ходатайству Уполномоченного по правам ребёнка областной администрацией при долевом участии администрации Суровикинского района Волгоградской области были приобретены два дома для молодых людей, имеющих статус детей-сирот. Сейчас в районе продолжается практика приобретения жилья для данной категории молодёжи.

Настораживают многочисленные обращения граждан по вопросу нарушения прав детей-сирот на жильё.

Мать Володи Н. умерла в 1997 году, мальчик остался один в двухкомнатной квартире, попал в детский дом. В соответствии с «Законом о приватизации РФ» жильё ребёнка должно быть приватизировано для него в трехмесячный срок. Этого не произошло. В квартиру мальчика была прописана семья учителя и заселена для проживания по договору. В 2000 году Володя взят под опеку, но даже настойчивое желание опекуна оформить жильё в собственность ребёнка не принесло результатов. Только после вмешательства Уполномоченного по правам ребёнка удалось решить эту проблему.

Судебный процесс по иску директора вспомогательной школы-интерната о незаконной приватизации квартиры детей-сирот после вмешательства Уполномоченного отменен в связи с отзывом иска, т.к. в результате некомпетентности директора в данном вопросе и недостаточности изучения им дела, дети могли остаться без собственности.

Уполномоченным по правам ребёнка разработана программа социально-правовой поддержки детей-сирот «Спасательный круг», в рамках которой проводятся выездные акции в детских сиротских учреждениях области. Целью программы является правовая адаптация детей, оставшихся без попечения родителей, в условиях современной жизни, выработка навыков их обращения за правовой помощью и поддержкой, развитие волонтерского движения среди молодёжи - привлечение к участию в программе подростков из детских общественных организаций и студентов, будущих юристов и социальных работников (проведение правовых уроков с элементами ролевых игр и детских сценариев для детей-сирот).

Приоритетность политики в защиту детства в Волгоградской области основана на понимании того, что нарушение фундаментальных прав детей приводит к невозможности им дальнейшем стать заботливыми, деятельными взрослыми, которые будут уважать права других. Нарушения прав не только вызывают страдания личности, они также сеют семена политической и социальной нестабильности, так как проблемы прав прямо или косвенно касаются жизни любого человека.

Институт Уполномоченного по правам ребёнка необходим и востребован жизнью

Н.А.Лисицына

Практика работы Уполномоченного по правам ребёнка Новгородской области показала, что этот институт необходим и востребован. Российские дети в силу своего возраста и зависимости от взрослых не могут быть полностью защищены от проявлений нарушения их прав в семье и обществе. Необходимость в структуре, способной лоббировать интересы детей на государственном и общественном уровне, подтверждена жизнью.

Уполномоченный, не входя ни в одну ведомственную структуру, имеет возможность проводить объективный, независимый, вневедомственный анализ положения и проблем детства, степень соблюдения прав детей обществом и государством.

Существующая система органов опеки и попечительства не может полностью обеспечить данные функции, прежде всего, потому, что исполнение функций защиты прав детей поручается, как правило, ведомственным структурам, объемы работы которых по решению предусмотренных законодательством конкретных направлений заботы достаточно велики.

Современная ситуация положения детей в РФ требует новых подходов к анализу и решению проблем детства. Тем более, что положение детей в Российской Федерации вызывает обоснованную тревогу государства и общества. Сохраняется снижение рождаемости. Государство интенсивно приближается к глубокому демографическому кризису. Продолжается рост заболеваемости несовершеннолетних. Не сокращаются масштабы социального сиротства. Число детей-сирот сегодня превышает показатели военного времени. Растёт количество детей, потребляющих алкоголь и наркотики. Не удаётся хотя бы приостановить рост правонарушений и преступлений как со стороны несовершеннолетних, так и по отношению к ним.

Практика работы Уполномоченного по правам ребенка Новгородской области показала, что основным направлением его деятельности является реализация принципов, зафиксированных в Конвенции о правах ребенка. С этой целью

- в соответствии со специально разработанной программой организуется информационно-просветительская деятельность, направленная на формирование в общественном сознании установки на безусловное соблюдение прав детей государством, обществом, семьей;

Лисицына Надежда Александровна – кандидат психологических наук, Уполномоченный по правам ребенка в Новгородской области.

- осуществляется подготовка предложений, направленных на улучшение положения детей и защиту их прав, позитивное изменение проводимой государством социально-экономической политики в отношении семьи и детей, и адресованных органам государственной власти;
- проводится политика лоббирования интересов детей на всех уровнях государственной власти и управления;
- организуется совместная деятельность всех заинтересованных органов по обеспечению полной реализации положений Конвенции в отношении детей на территории региона;
- обеспечиваются приоритеты интересов семьи с детьми при разработке и реализации государственной социальной политики в регионе;
- рассматриваются жалобы и обращения;
- проводится прием детей и/или лиц, представляющих их интересы, по конкретным фактам нарушения законных прав и интересов;
- выявляются причины нарушения прав детей, разрабатываются меры по их восстановлению;
- осуществляется подготовка ежегодного доклада губернатору области о положении детей и принятых уполномоченным мерах по его улучшению.

Это далеко не полный перечень обязательств, принятых уполномоченным на себя добровольно (исходя из интересов детей). При их выполнении уполномоченный столкнулся с рядом проблем и противоречий, степень преодоления которых будет в дальнейшем предопределять эффективность его деятельности.

Отсутствие четко прописанного на государственном уровне правового статуса института Уполномоченного по правам ребёнка в Российской Федерации осложняет установление отношений с официальными структурами и должностными лицами, действия которых в отношении детей он вынужден анализировать, чтобы понять, как можно помочь конкретному ребёнку.

Переживаемые Россией объективные трудности не являются основанием для невыполнения требований Конвенции. Это утверждение на декларативном уровне принято всеми органами государственной власти как аксиома. Однако условия, необходимые для обеспечения всех прав детей, в России не созданы. При этом создать их только в отдельно взятом регионе, как показывает опыт, не представляется возможным.

Уполномоченный обязан находиться всегда в позиции защиты прав и интересов ребенка. Это далеко не всегда понимается и принимается ведомственными структурами и их должностными лицами. Попытка уполномоченного прояснить ситуацию, связанную с нарушением прав ребёнка, зачастую рассматривается как вмешательство в их деятельность. Осуществление функций независимого контроля в этих условиях означает

преодоление сопротивления структур, только в союзе с которыми можно рассчитывать на успех в изменении положения детей.

Механизм социального контроля за обеспечением прав детей в стране не разработан. Соответственно не создана необходимая нормативно-правовая база.

Многие проблемы современного детства и современной семьи с детьми являются следствием чрезвычайно сложной социально-экономической ситуации в стране. Деструктивным воздействиям подверглась (и всё ещё подвергается) система базовых социальных норм. Правовой нигилизм свёл к нулю ценность человеческой жизни, права детей нарушаются в массовых масштабах.

Социальная работа с семьей и детьми рассматривается и осуществляется в рамках сложившихся ведомственных стереотипов работы на основе ведомственных инструкций, не адекватных реальной ситуации в положении детей.

Обновление содержания, форм и методов обеспечения прав детей осуществляется с явным отставанием от деструктивных процессов. Деятельность Уполномоченного по правам ребенка объективно вносит ощутимый диссонанс в привычную для ведомств и устраивающую должностных лиц систему работы с детьми.

Беды конкретного (одного!) ребёнка не воспринимаются государством как основание для объявления тревоги. Учёт сделанного осуществляется на усреднённом уровне. Делается одновременно очень много (больше, чем в предыдущие годы) и очень мало, если соизмерять с проблемами каждого (отдельно взятого) российского ребёнка.

Уполномоченный по правам ребенка - должностное лицо, обязанное видеть и слышать каждого ребёнка. Для него не существует усреднённых данных. За любым процентным соотношением для него стоит конкретное количество детей. Ни одно ведомство не работает на таком уровне. И ни одно из них не хочет, чтобы его работу оценивали не по объёму выполненной работы, а по количеству нарушенных по вине его должностных лиц прав конкретных (с именами) детей.

Особая миссия Уполномоченного по правам ребёнка должна быть подкреплена на законодательном уровне, доведена до сведения всех органов государственной власти, всех ведомств, всех должностных лиц.

Существующая практика государственного управления в современном российском государстве создает условия для практической зависимости в решении той или иной социально значимой проблемы, в том числе и по защите прав детей, от личностной точки зрения и позиции, понимания проблемы конкретным чиновником, от видения лично им механизмов поиска и реализации решений. Это препятствует принятию на официальном уровне решений с учётом заключений общественных организаций и/или независимых экспертов.

Финансирование деятельности через территориальную администрацию, ставит Уполномоченного в прямую материальную зависимость от

государственных структур территории. Если бы его деятельность финансировалась на основе закона, это создало бы дополнительные гарантии независимости Уполномоченного.

Первые в Российской Федерации уполномоченные по правам ребёнка учреждены в экспериментальном режиме. Дефицит их правовой защищенности должен быть восполнен в самые короткие сроки. На мой взгляд, эффективность деятельности уполномоченных по правам ребёнка зависит от ряда обстоятельств, которые необходимо учесть в работе по развитию этого института.

Во-первых, важно определить требования к уровню профессиональной подготовленности к данной работе, включив в них наличие опыта работы с детьми, знание механизмов деятельности системы государственной власти и управления, общественных формирований. При этом нужно предусмотреть наличие достаточно сильной мотивации, определенной системы ценностей и личностных качеств Уполномоченного, необходимых для обеспечения его деятельности по защите прав детей.

Во-вторых, необходимо внести в критерии оценки деятельности органов государственной власти по социально-экономическому развитию территории показатели работы по обеспечению и защите прав детей, наличие эффективной семейной политики, обеспечивающей позитивные изменения в демографической ситуации и положении семьи и детей на территории. Это позволит обеспечить мотивацию для органов территориального управления в данной деятельности, что будет способствовать лучшему пониманию значимости решения данных проблем, в том числе и по реализации принципов Конвенции через конструктивное взаимодействие со всеми заинтересованными сторонами, в том числе и с Уполномоченным.

Как Уполномоченный по правам ребенка в Новгородской области я принимала участие в работе комиссии по делам несовершеннолетних, общественной палате при губернаторе области. В процессе деятельности были внесены конкретные предложения по обеспечению мер по защите прав детей в области: обеспечению права на жилье выпускникам сиротских учреждений, работе по профилактике и предупреждению проявления насилия в отношении детей в семье, в детских учреждениях.

Проводилась просветительская работа, содействующая повышению информированности детей и взрослых в области прав ребенка. В программу Новгородской государственной телерадиокомпании «Славия» включена еженедельная радиопередача, в которой участвует Уполномоченный по правам ребёнка.

В программе принимают участие как взрослые, так и дети. Совместно с журналистами подготовлены передачи на телевидении, статьи в газетах области, в российских газетах и журналах, где обсуждались самые актуальные проблемы обеспечения прав детей: право на образование, право жить и воспитываться в семье, право на осуществление воспитания без применения насильственных методов, право на уважение личности ребенка и др. Проведена

определенная работа по подготовке к празднованию 10-летия ратификации Россией Конвенции по правам ребенка и вступлению ее в законную силу на территории РФ.

Совместно с комитетом образования области решен вопрос о введении в курсовую переподготовку педагогов материала по нормативным документам, обеспечивающим права ребенка в РФ и доступности правовых документов для детей в образовательных учреждениях.

Совместно с комитетом по социальным вопросам осуществлялась деятельность в проведении таких традиционных благотворительных акций, как «Рождественский подарок», «Права ребенка - права человека», «Кленовый лист».

Администрацией области, новгородской епархией поддержана идея акции «Свет в душе». Её смысл состоит в организации работы с населением по приглашению воспитанников детских интернатных учреждений на встречу Нового года и Рождества Христова в семьях новгородцев.

Сотрудничество с правозащитной организацией «Право ребенка» (г. Москва) позволило оказать реальную помощь детским учреждениям социальной защиты, образования, здравоохранения области, семьям. Учреждениям переданы лекарства, игрушки, обувь, школьные принадлежности, кровати, швейные машины, газовые плиты и многое другое.

Проводилась работа с международными программами, что позволило начать на территории области реализацию новых гуманитарных проектов. Так с осени 2000 года начал работу проект «Гармония», предусматривающий внедрение новых форм работы по предупреждению наркомании в подростковой среде, подготовку работников правоохранительных органов и работников системы образования.

Конструктивное сотрудничество осуществлялось с комитетом по охране здоровья детей. Все вопросы, связанные с медицинской помощью детям, решались оперативно. Комитетом решен ряд важнейших проблем по улучшению питания детей в первые годы жизни, обеспечению несовершеннолетних лекарствами и медицинскими услугами. Усилен контроль областного комитета за деятельностью медицинских служб в районах области. Постановка вопроса о ненадлежащих условиях содержания несовершеннолетних в приемнике-распределителе и гражданская позиция начальника областного УВД генерала Богданова позволили найти решение проблемы ремонта и оборудования этого учреждения.

Действует общественная приемная для несовершеннолетних. Прием проводится как лично Уполномоченным, так и представителями общественных организаций, специалистами. За короткий период времени обратилось за помощью около 500 человек. Проблемы возникли в связи с реализацией прав на жизнь в нормальных условиях, получение образования и жилья выпускниками интернатных учреждений, защиту от разных форм насилия, материальную помощь в малообеспеченной семье, необходимую медицинскую помощь,

получение пособий опекаемыми детьми, нормальные условия жизни детей из семей беженцев и вынужденных переселенцев, получение юридической помощи в период проведения следствия, связь с родственниками после помещения в сиротское учреждение и др.

Уполномоченным проведена работа по открытию убежища для женщин с детьми, подвергшимся насилию, организована круглосуточная служба помощи жертвам домашнего насилия, кризисная служба и служба работы с кризисной семьей, где оказывается юридическая, социальная, психологическая помощь женщинам с детьми.

В решении вопросов защиты прав несовершеннолетних проводилась работа совместно с прокуратурой, УВД, администрациями области и территорий, миграционной службой, комиссиями по делам несовершеннолетних и другими структурами.

В деятельности Уполномоченного значительное место занимает работа с общественными формированиями. Заключены договора о сотрудничестве с рядом общественных организаций, работающих с семьями и детьми. Общественные организации привлекаются к проведению различных акций, «круглых столов», семинаров.

В течение года посещены ряд детских учреждений области с целью знакомства с условиями содержания в них детей и соблюдения прав несовершеннолетних, выявления существующих проблем.

При посещении школ-интернатов проведено анкетирование воспитанников о доступности для них информации о правах детей-сирот. По всем выявленным конкретным фактам нарушения прав детей делались представления и давалась информация в соответствующие органы, главам местного самоуправления, губернатору области. Администрациям детских учреждений даны рекомендации по оформлению в доступных для детей местах материалов по правам детей.

В период посещения районов проводилось знакомство с условиями воспитания детей в приемных семьях.

Во всех учреждениях, которые были посещены, созданы оптимальные условия для содержания детей. Администрациями территорий осуществляется финансирование питания и содержания детей в соответствии с нормативами. Ни в одном учреждении жалоб детей на питание или условия содержания не было. Дети шли на контакт, были спокойны, достаточно откровенно общались, что свидетельствует о неплохом психологическом климате. Руководством активно привлекаются дополнительные ресурсы к созданию лучших условий в детских учреждениях образования и социальной защиты.

Дети в первую очередь должны пользоваться результатами успехов человечества и в последнюю очередь страдать от его неудач

И.С.Струкова

Конвенция о правах ребенка ориентирует на последовательное применение принципа «в наилучших интересах ребенка» при решении всех без исключения вопросов жизнедеятельности общества. Дети должны быть защищены государством и взрослым сообществом от любых воздействий, препятствующих процессу нормального взросления ребенка, пользоваться приоритетом при распределении ресурсов общества, как в благоприятные, так и в трудные времена. Дети в первую очередь должны пользоваться результатами успехов человечества и в последнюю очередь страдать от его неудач.

В последние годы нарастают негативные явления в демографической обстановке Калужской области, в результате чего в настоящее время сложилась самая неблагоприятная ситуация за весь послевоенный период. Среди причин, по которым не планируется рождение детей, на первом месте стоят финансовые трудности, т.к. 73,2% семей ответили, что денег не хватает на самое необходимое. Другой важнейшей причиной, по которой семьи не планируют рождение детей, являются неудовлетворяющие их жилищные условия (15 % по г. Калуге, 11,9 – по селу)

От 7,7 до 16,8% потенциальных родителей по разным населенным пунктам области не хотят иметь детей по причине плохой экологической обстановки. Каждая десятая женщина считает, что не может иметь детей по причине своего плохого здоровья, и даже из тех, кто собирается рожать, каждая десятая входит в группу «риска» по состоянию здоровья.

За истекший год в области родилось всего 8472 ребенка. Число аборт – 8093 (а с учетом миниаборт на ранних сроках – значительно больше).

Здоровье детей во многом обусловлено состоянием здоровья матери. Около 70% беременных женщин страдают различными заболеваниями, в том числе обусловленными последствиями абортов, а также отсутствием полноценного питания.

Уровень младенческой смертности в Калужской области несколько ниже, чем в среднем по России - 16,4 на 1000 родившихся детей (или 142 на 8659 рожденных). Но общая заболеваемость детей растет и по этому показателю. Калужская область превышает среднероссийскую статистику в -

1,5 раза за счет детей с различной патологией, проживающих на территории, пострадавшей от последствий аварии на Чернобыльской АЭС.

Уже в дошкольном возрасте каждый пятый ребенок страдает каким-либо хроническим заболеванием, школа еще более усугубляет эти недуги, и к окончанию школы около 60% школьников имеют ослабленное здоровье, а 40% выпускников имеют ограничения в выборе профессии по состоянию здоровья. Количество детей-инвалидов увеличилось до 4225 человек.

Многие считают своих детей в принципе здоровыми. При этом 30% родителей не берут больничный лист по уходу за ребенком, вынужденно выбирая между ним и работой.

Состояние здоровья подростков подрывается все более ранним употреблением алкоголя, наркотических средств. Массовая невротизация общества ведет к повышению у детей психических расстройств и зачастую алкоголь и наркотики, употребляют именно те подростки, которые страдают депрессией или другими нервно-психическими отклонениями. В структуре детской инвалидности на неврологические и психические заболевания приходится половина всех случаев инвалидности.

Для улучшения нынешнего состояния здоровья детей необходим комплекс мер по созданию условий для рождения здорового ребенка, обеспечения детям полноценного питания, сохранения бесплатной медицинской помощи и лекарств, усиления школьного звена профилактического медицинского обслуживания, а также создания центров психологической помощи, психокоррекции и реабилитации детей.

Среди школьников растет число социально-обусловленных заболеваний. 42 ребенка имеют активную форму туберкулеза, т.е. 24,9 на 100 тысяч населения.

На начало 2000 года в области было зарегистрировано 42 ВИЧ инфицированных матерей.

Растет число онкологических заболеваний, 377 детей находятся на диспансерном учете. Зачастую родители не имеют возможности финансово обеспечить даже один курс лечения стоимостью 50-70 тысяч рублей.

Нуждающихся в срочном оперативном вмешательстве в клиниках за пределами Калужской области 43 - ребенка. Причина такого колоссального роста больных детей - ослабленное здоровье матерей, сокращение сроков грудного вскармливания, плохая организация горячего питания в школе, недостаточное и полноценное питание в семье, значительные учебные перегрузки, негативное влияние экологии; отсутствие полноценного оздоровительного отдыха.

Отличительной особенностью жизни общества стало принуждение детей к труду. Действуют криминальные структуры, откровенно использующие детский труд, нарушая таким образом статью 32 Конвенции о праве ребенка на защиту от экономической эксплуатации.

Наиболее актуальными на сегодняшний день остаются вопросы разработки нормативно-правовых актов по обеспечению гарантий трудоустройства несовершеннолетних и детей-сирот, оканчивающих учебные заведения. Требования трудового законодательства о предоставлении подросткам льготных условий при трудоустройстве лишь усугубляют их невыгодное положение по сравнению с другими категориями работников.

Даже трудоустроенные на государственные, некоммерческие предприятия, несовершеннолетние социально незащищены. Нарушаются статьи 18, 39 КЗОТа РФ, требующие надлежащего оформления приема на работу подростков: трудовые договоры не заключаются, трудовые книжки оформляются не вовремя, или не оформляются вовсе.

Встречаясь с педагогами, родительской общественностью, получаю много вопросов о коммерциализации образования. В частности, родители сетуют на то, что они вынуждены оплачивать ремонт школы, основные учебники, охрану школ и даже плохую успеваемость или неудовлетворительное поведение учащихся.

От массовой коммерциализации, охватившей, в том числе сферу детского отдыха, дополнительного образования и воспитания детей, потери будет нести все общество и они будут неизмеримо выше сегодняшней материальной выгоды.

Принципиально важной представляется защита права каждого ребенка на образование. В области около 60 детей, не посещающих школу по разным причинам, в т.ч. из-за отсутствия одежды и обуви, в зимнее время из-за отсутствия транспорта.

Социально-экономический кризис в стране тяжело отразился на условиях жизни и развития подрастающего поколения. Детские пособия являются необходимым средством существования многих семей. Растет число детей, занимающихся бродяжничеством и попрошайничеством.

Крайне болезненной является проблема социального сиротства. Так, за 2000 год детей, воспитывающихся под опекой, стало 2153 чел., в 1999 году их было 2025. Детей-сирот – 920 человек. Количество детских домов – 15, при этом почти в каждом муниципальном образовании действуют так называемые приюты – центры временного пребывания детей, при этом дети, осиротевшие вследствие смерти родителей, составляют лишь 10%.

В нашей области – 7 семейных детских домов. Их родители – воспитатели являются своего рода подвижниками, прилагая титанические усилия, поднимая на ноги приемных детей.

В настоящее время в области 58 приемных семей, в которых вновь обрели родителей 138 обездоленных детей, 20 из них воспитываются в приемных семьях «Общины «Китеж», единого образовательно-воспитательного комплекса, являющегося альтернативой действующим в государственной системе учреждениям для детей-сирот.

Стоимость потребительской корзины в декабре 2000 года составляла 862 рубля на одного человека в среднем по области. Отсюда на вопрос о своем настроении 52% женщин ответили: «тревожное», «мрачное». Такое настроение людей связано, конечно, и с отсутствием правовой защиты, но более всего, с неспособностью семей своими силами улучшить материальное положение, особенно при многодетности.

Под удар в этой социально-экономической ситуации попадают дети. Несвоевременная выплата заработной платы родителям приводит ребенка к необходимости самостоятельного поиска финансовых средств, который не всегда бывает законным.

Социально-экономическое неблагополучие в обществе – главная причина роста детской и подростковой преступности. Возросло количество тяжких телесных повреждений, изнасилований, умышленных убийств, а также грабежей и разбоев.

В 2000 году происходило дальнейшее омоложение преступности и правонарушителей: если число состоящих на учете в ОВД подростков 14-17 лет осталось относительно стабильным, то количество их до 14 лет увеличилось за год на 136 человек и составило 527 человек по области. Детская и подростковая преступность имеет явно выраженный групповой характер.

Среди причин, обуславливающих рост правонарушений несовершеннолетних, – уклонение родителей от воспитания собственных детей. 380 преступлений в области совершены детьми ночью. Каждый третий подросток, совершающий правонарушения, проживает в семье, где родители злоупотребляют алкоголем.

Из общего числа участников преступлений наибольший прирост дали подростки, которые не работают и не учатся (+80,7%). Среди всех подростков, состоящих на учете, 23% проживает в малоимущих социально уязвимых семьях, пятая часть составляют девушки.

Инфляция, проблема трудоустройства, рост цен – мотивы, толкающие детей к противозаконным действиям. Ценностная дезориентация, ощущение своей бесперспективности – мотивы озлобленности, толкающие к разбоям, грабежам, вымогательству. Наблюдается явное снижение потенциала школ в борьбе с детской преступностью. Зато резко возросло криминогенное давление кино-видео-фильмов, телепередач, печатной продукции, пропагандирующих культ физической силы, демонстрирующих жестокость, распушенность, наркотицизм.

Наша задача – оказывать максимальное содействие семьям, занимающимся производительным трудом (освобождение от налогов, помощь в организации их деятельности).

Для помощи органам внутренних дел необходим комплекс профилактических мер, таких как создание службы социальной помощи семье с возложением на нее функций ранней социальной, медицинской,

психологической, правовой профилактики преступлений и правонарушений несовершеннолетних; развитие системы непосредственной профилактики органами внутренних дел, объединение усилий всех государственных органов и общественных формирований по организации досуга, творчества, трудоустройства подростков.

Уполномоченный Губернатора разделяет идею создания в России системы ювенальных судов, которая позволит более эффективно защищать права детей, а также бороться с правонарушениями среди несовершеннолетних.

Уполномоченный также поддержал инициативу ряда неправительственных организаций по проведению «круглого стола» на тему: «Меры, предпринимаемые государством и гражданским обществом по соблюдению прав несовершеннолетних правонарушителей, находящихся в местах лишения свободы и следственных изоляторах».

Представители органов исполнительной, законодательной власти предложили реальную помощь подросткам, освобождающимся из мест лишения свободы, в трудоустройстве, сиротам и оставшимся без попечения родителей – содействие в обеспечении жильем. В настоящее время, в связи с объявленной амнистией подростки Калужской области, освободившись из колонии, попадут в поле зрения заместителей глав муниципальных образований по социальным вопросам и получат необходимую в таких случаях поддержку.

Посещение Уполномоченным по правам ребенка следственного изолятора, беседы с подростками, находящимися под следствием, позволяют еще раз акцентировать внимание на многомесячное ведение следствия и рассмотрения дел в судах. Практически отсутствует возможность получения гражданами квалифицированной бесплатной правовой и юридической помощи от государственных и муниципальных служащих, от работников правоохранительных органов. Зачастую в судах выигрывает иск тот, кто способен оплатить заслуги адвоката. Малоимущие семьи, дети часто оказываются в крайне уязвимой ситуации. Эти ситуации неизбежно влекут за собой нарушение прав подростка на соответствующие условия жизни, медицинскую помощь, судебную защиту. Россия, вступая в Совет Европы, взяла на себя обязательства реализовать «Минимальные стандартные правила обращения с заключенными», согласно которым на каждого заключенного должно приходиться не менее 4 кв. м площади. Однако в следственном изоляторе этот показатель составляет 1 кв. м., т.е. на 6 спальных мест приходится 9-10 несовершеннолетних, отдыхать они могут в порядке очереди.

Между тем, большинство негативных явлений не зависит непосредственно от деятельности руководства следственных изоляторов. Бюджетные ассигнования, выделяемые ежегодно на обновление материально-технической базы следственных изоляторов и воспитательных

колоний, с учетом средств, привлекаемых из местных бюджетов, не позволяет изменить неблагоприятную ситуацию с размещением арестованных. В связи с неполным финансированием имеются трудности с обеспечением заключенных и осужденных продуктами питания.

Несмотря на все имеющиеся трудности в Калужской воспитательной колонии создана и функционирует система воспитательных мероприятий, направленных на достижение основной цели – исправление несовершеннолетних правонарушителей. Необходимое внимание уделяется обеспечению социально-бытовых условий содержания осужденных с помощью членов родительского комитета, обновленного состава Попечительского совета. Воспитанники получают здесь полное среднее образование, а так же могут продолжить профессионально-техническое обучение.

Уполномоченный настаивает на более широком применении альтернативных мер пресечения – залога, поручительства, подписки о невыезде. В отношении несовершеннолетних, подозреваемых в совершении преступлений небольшой и средней тяжести, арест должен использоваться в исключительных и особо оговоренных в законе случаях. Зачастую ознакомление с их оконченным делом производится в отсутствие родителей или опекунов, что является нарушением закона. Недостаточна медицинская помощь, большинство несовершеннолетних лишены квалифицированной юридической поддержки, т.к. не имеют средств на платного адвоката. Они не знают своих прав, не понимают смысла процессуальных действий, не способны написать жалобу или какой-нибудь другой документ по делу.

Учитывая, что продолжительные сроки содержания под стражей (от 3 месяцев до 3 лет) подростков по существу не исправляют их, а способствуют их криминализации и усилению антисоциальных установок, необходимо проводить отдельную ювенальную амнистию, распространив ее на максимально возможное количество несовершеннолетних.

В течение 2000 года совместно с Департаментом образования и науки Калужской области и РСМ реализуется программа «Гражданско-правовое образование школьников». Вопрос о правах человека, правах ребенка, активно обсуждается с участием Уполномоченного в школах, детских домах, вузах.

В рамках подготовки к участию во Всероссийском конкурсе «Учительской газеты» по гражданским и общественным дисциплинам учащиеся школы № 5 г. Калуги совместно с Уполномоченным по правам ребенка изучили нормативные и правовые документы по защите прав ребенка, аргументированно высказывались по сути положений Конвенции о правах ребенка, вносили предложения по выработке школьной конвенции. На ежегодно проходящих чтениях памяти А.Л. Чижевского секция «Право» стала одной из многочисленных и интересных. Темы конкурсных работ звучат следующим образом: «Декларация обязанностей человека»,

«Отношение общества к детям с врожденными пороками развития», «Социально-правовая защита детей-сирот», «Развитие семейного права».

В прошедшем году Уполномоченным по правам ребенка были проведены заседания «круглого стола» по темам «Обсуждение законопроекта Калужской области «О гарантиях и защите прав ребенка в Калужской области», «Реализация законодательства РФ и Калужской области по защите прав и законных интересов ребенка». В настоящее время законопроект получил одобрение Правительства Калужской области и готовится для представления депутатам ее Законодательного Собрания.

С целью обеспечения периодической оценки условий, связанных с любого года попечением о ребенке, защитой его законных прав и интересов Уполномоченным по правам ребенка разработано «Временное Положение об общественном контроле за обеспечением прав несовершеннолетних в Калужской области» в соответствии со ст. 3 Конвенции и ст.8 ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации». В настоящее время заканчивается его согласование в департаментах области.

В июне 2000 года распоряжением Губернатора области, по представлению Уполномоченного, создана рабочая группа по подготовке законопроекта «Об Уполномоченном по правам ребенка в Калужской области».

Полезными стали просветительские проблемные беседы и радиопередачи с участием Уполномоченного по разъяснению принципов и положений Конвенции о правах ребенка среди взрослого населения, включая специалистов органов опеки и попечительства, школьных психологов и родителей, а также среди детей и подростков. Исполняются ролевые игры с правовой направленностью, такие как «Справедливые отношения в школе», «Право ребенка на жилье.Прописка», «Права несовершеннолетнего в суде», «Права человека в обществе» и другие. На встречах распространяются буклеты, листовки с координатами Уполномоченного по правам ребенка.

Бесплатные юридические консультации, организованные с помощью студентов юридических факультетов вузов, позволяют решать многие вопросы, связанные с повседневной жизнью детей и подростков.

В Калужской области - два дома ребенка: для здоровых детей на 75 мест и для детей-инвалидов на 50 мест. Инспекция и изучение Уполномоченным положения дел в этих учреждениях подтверждает тот факт, что проблема российского и международного усыновления детей требует вмешательства и помощи различных ведомств и органов опеки и попечительства, здравоохранения, социальной защиты. Усыновление здоровых детей идет очень интенсивно (в течение года передаются на усыновление 70 и 75 здоровых детей), тогда как только 8 детей-инвалидов были усыновлены за последние 10 лет.

По инициативе Уполномоченного по правам ребенка был вынесен вопрос «Проблемы и перспективы российского и международного

усыновления в Калужской области» на одно из заседаний Консультативного совета по правам ребенка при Губернаторе области. Согласно его решения комитетом по делам семьи, женщин и детей Департамента социальной политики с участием Уполномоченного разработано Положение об областном Центре устройства детей на воспитание в семью.

По предварительным данным, 233 ребенка (сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей) нуждаются в обеспечении жильем. Вопрос «О соблюдении жилищных прав детей-сирот, находящихся на воспитании в государственных учреждениях, под опекой и попечительством» также рассматривался на заседании Консультативного совета. После его заседания было дано задание Департаменту образования и науки и Департаменту социальной политики разработать «Положение о порядке учета и обеспечения жилой площадью нуждающихся детей-сирот и детей без попечения родителей». Создан областной банк данных на таких детей, разработано вышеназванное Положение.

С целью предотвращения любых форм физического или психологического насилия в отношении детей в соответствии со ст. 19 Конвенции Уполномоченным по правам ребенка было проведено заседание «круглого стола» на тему: «Жестокое обращение с детьми». Участники заседания – представители муниципальных образований, прокуратуры, сотрудники комиссий по делам несовершеннолетних, Департамента образования и науки, Департамента социальной политики, психологи отмечали актуальность этой проблемы особенно для семей, проживающих в сельской местности, где физические наказания не только допускаются, но и поощряются.

С целью проведения широкомасштабных информационных кампаний с участием общественности Уполномоченным был организован ряд радиопередач о жестоком обращении с детьми. К этой работе привлекались сотрудники городского «телефона доверия». Нам удалось найти взаимопонимание важности этой проблемы с заместителем городского Головы и профинансировать эти радиопередачи.

В адрес Уполномоченного поступает много жалоб о тлетворном влиянии религиозных сект и течений на формирование личности ребенка, молодые семьи с детьми, студенчество. Уполномоченным инициировано рассмотрение этого непростого вопроса на заседании Консультативного совета по правам ребенка с приглашением заинтересованных служб и ведомств. Результатом обсуждения стало создание Общественного совета по делам религий при Комитете по связям с общественностью при Губернаторе области, в состав которого входят представители органов юстиции, прокуратуры, образования, общественных объединений граждан.

Анализ обращений в адрес Уполномоченного по правам ребенка свидетельствует о значительном увеличении количества жалоб, связанных с неисполнением судебных решений и неудовлетворительной работой

судебных приставов, особенно в части розыска и реализации имущества должников.

Не соблюдаются предусмотренные законом сроки совершения исполнительных действий. По данной группе прав Уполномоченному поступило 20 обращений, которые были связаны в основном с невыплатой алиментов на содержание ребенка. Обратившимся оказана консультативная и практическая помощь (запросы в суды, на предприятия, в том числе и в другие регионы).

Уполномоченным практикуется личное посещение детских учреждений Калужской области с целью проверки соблюдения прав и законных интересов детей, находящихся там. Во время летних каникул инспектировались и несколько лагерей отдыха. В каждом из этих случаев обязательны встречи и беседы с детьми, руководителями, сотрудниками детских учреждений.

На одном из заседаний Консультативного совета по правам ребенка был детально рассмотрен вопрос «Обеспечение медико-социальной помощи детям раннего возраста, оставшимся без попечения родителей».

Уполномоченный по правам ребенка Калужской области был делегирован Министерством труда и социального развития РФ и Московским представительством ЮНИСЕФ на Международную встречу омбудсменов в Мадриде, где выступил с докладом о положении детей в Калужской области, в России, о проблемах и перспективах развития института Уполномоченного в российских регионах.

В настоящее время международные связи с коллегами поддерживаются на уровне обмена почтовой корреспонденцией с Польшей, Австрией, Бельгией, Испанией. Особое значение Уполномоченный придает установлению и укреплению связей с научно-исследовательскими и учебными заведениями, работающими по правовой и правозащитной тематике. Это объясняется новизной правозащитного движения и недостаточностью научной, нормативной и методической базы его функционирования.

Наиболее активно развивается сотрудничество с КФ РАГС, КФ РЮА, Калужским государственным университетом.

За прошедшие 2,5 года 10 студентов этих учебных заведений прошли производственную и преддипломную практику у Уполномоченного по правам ребенка. Подготовленные ими методические материалы используются в практической работе.

Таковы только некоторые аспекты работы Уполномоченного по правам ребенка в Калужской области. Опыт последних дел показывает, что необходима единая государственная политика, направленная на комплексное решение всех проблем, связанных с детством, так как отсутствие четкого правового механизма соблюдения социальных гарантий, их недостаточное

материальное обеспечение делают на практике защиту детей малоэффективной.

Накопленный за два с половиной года опыт деятельности Уполномоченного по правам ребенка, складывающееся доверие к этой службе, поддержка его работы со стороны органов государственной власти, местного самоуправления и их должностных лиц при более активном взаимодействии с общественными правозащитными формированиями позволит в дальнейшем полнее обеспечить гарантии государственной защиты прав и законных интересов детей Калужской области.

Защита прав и законных интересов ребенка

Л.Д. Огнева

Отдел по защите прав и законных интересов ребёнка образован по распоряжению Губернатора Санкт-Петербурга от 02.10.98 года в структуре его Канцелярии. Начальник отдела имеет статус Уполномоченного по правам ребенка. Помимо него в отделе работает ещё два советника, один из которых имеет юридическое образование.

Л.Д. Огнева возглавляет этот отдел с момента его создания. Её отношение к проблеме, вынесенной в название статьи, отражено в ответах на вопросы журналистов.

Что является основной задачей Уполномоченного по правам ребёнка?

Основной задачей Уполномоченного является защита прав и интересов детей и подростков в соответствии с Конвенцией о правах ребенка, законодательными актами Российской Федерации и г. Санкт-Петербурга. Деятельность Уполномоченного направлена на своевременное выявление фактов нарушения должностными лицами прав ребёнка и обеспечение выполнения ими обязанностей, предусмотренных законами по отношению к детям.

И как, получается?

Что-то получается, что-то - не очень. Ведь у нас не то, что дети, но даже родители зачастую не знают, куда надо обращаться в том или ином случае. Так что нам, помимо всего прочего, приходится выступать в роли социальной справочной.

Чтобы ребенок мог заявить о своих правах, он должен их знать. Поэтому очень важно правовое просвещение детей буквально с пеленок. Нам удалось привлечь внебюджетные средства и издать 37 тыс. экземпляров книги доцента Университета педагогического мастерства Н.И.Элиасберг «Права ребенка – это ваши права», которые в прошлом году были 1 сентября розданы первоклассникам. Но ведь этого недостаточно. И текст Конвенции о правах ребенка должен быть в каждом учреждении, деятельность которого хоть как-то связана с детьми!

Мы разработали 5 листовок и информационных брошюр для детей разного возраста по различным жизненным ситуациям, но наши разработки, из-за отсутствия средств на издание брошюр и размножение листовок, скорее всего, мало до кого дойдут.

Своими силами мы размножили и раздали по разным детским учреждениям примерно 3 тыс. экземпляров наших разработок, а детей у нас в Санкт-Петербурге, кстати сказать, около миллиона.

К Вам часто обращаются люди?

За прошлый год было в общей сложности более тысячи обращений, большей частью телефонных, но и приходили люди тоже. К сожалению, сами дети звонят и приходят довольно редко. Но радует, что прослеживается тенденция к увеличению их обращений: в начале прошлого года это было примерно 5 % от общего числа обращений, а в конце года – уже 11 %.

Основные темы обращений?

На первом месте – жилищные вопросы. На втором – связанные с разводами: алименты, регламент общения (это когда один из родителей препятствует другому встречаться с ребенком). Неисполнение судебных решений. Вообще, статистика ужасная – 40 % судебных решений у нас в городе не исполняются! Есть обращения по конфликтам в детских учреждениях. По оформлению опеки. За материальной помощью тоже обращаются.

Разве ваш отдел оказывает материальную помощь?

Нет, в отдельных вопиющих случаях мы пытаемся помочь через Санкт-Петербургское отделение Российского детского фонда или еще как-нибудь, но, конечно, это не наша функция.

Дети звонят в отдел, в основном, из-за школьных конфликтов. Например, звонили девочки из 8-го класса и жаловались, что учитель подходит и щиплет выше локтя, если они болтают. Это унижительно, больно и до слез обидно. Фамилии свои они, естественно, не называют.

И что Вы делаете в подобных случаях?

Пока мы пишем письма директорам школ с просьбой обсудить такие случаи на педсовете. Какие еще меры могут быть приняты отделом? Мы составляем исковые заявления. Объясняем, куда именно надо обратиться для решения конкретного вопроса. Пишем ходатайства, консультируем. Мы работаем в контакте со многими негосударственными организациями. Кроме уже упоминавшегося Российского детского фонда, мы тесно сотрудничаем с Корчаковским центром молодежных программ «Реальный путь», с «Молодежной биржей труда», с Центром «Инновации», с немецкой благотворительной организацией «Перспективы». Много чего делаем. Но знаете огорчает пассивность, агрессивность большинства обращающихся как взрослых, так и молодых ребят. Все им должны, а сами палец о палец ударить не хотят. Ужасно.

Знаете, Любовь Дмитриевна, какая-то не очень жизнеутверждающая картина вырисовывается: денежных средств нет, нормативные документы и судебные решения не исполняются, государство, похоже, бросило детей на произвол судьбы.

Нет, нет. Я с Вами не согласна. Денег, действительно, мало. Но за последние годы создан целый ряд законов, защищающих детей, обеспечивающих их безопасность, предупреждающих беспризорность и безнадзорность. Городские целевые программы «Дети-инвалиды», «Диабет», «Социальная защита семьи и детства в Санкт-Петербурге» и другие существенно улучшают ситуацию для семей с детьми. И главное, существуют внутренние резервы. Много можно сделать без дополнительных финансовых затрат, за счет адресного подхода. Иногда буквально за 15 минут удается решить вопрос и очень существенно помочь человеку.

Хотя, конечно, по-настоящему ситуация улучшится только тогда, когда все – и родители, и органы местного самоуправления, и исполнительная власть – при решении любых проблем будут во главу угла ставить интересы ребенка.

Вы по специальности педагог?

Нет. Я работала в швейной промышленности, начинала швеей, дошла до президента крупного объединения. Крупная фирма – это своего рода государство в государстве: у нас были свои детские ясли и сад, пионерский лагерь в Вырице, медицинский комплекс. Так что решением социальных вопросов я занимаюсь всю жизнь. К тому же я много лет активно работала в Российском детском фонде, да и сейчас не теряю с ним связь.

Каковы Ваши проблемы и дальнейшие планы работы?

Что касается сегодняшней моей работы, то необходимо более строгое закрепление статуса Уполномоченного. Например, в Швеции назначают на эту должность человека сразу на 6 лет. Занимается он анализом законодательства с точки зрения ущемления прав детей, и, кроме того, без его санкции не может быть построено и открыто никакое детское учреждение, с ним должны согласовываться определенные вопросы градостроительства. При этом он не зависит от городских властей, не то, что у нас. Ведь, по большому счету, существование нашего отдела – акт доброй воли нашего губернатора. И, на мой взгляд, это неправильно. Я должна думать только о том, как максимально защитить права детей, а не о сохранении собственного места работы.

Уполномоченного не надо назначать или избирать. И в том, и другом случае это будет сделано искусственно, будет только создана видимость правозащиты. Уполномоченным можно только стать. По моему мнению, такой человек появляется в регионе от НПО, проводит реальную работу, зарекомендовывает себя и только после этого формально оформляет свой статус. Уполномоченному необходима опора на широкую сеть НПО, которые никогда не будут поддерживать человека, назначенного кем-то сверху.

В работе Уполномоченного важное место занимает аналитическая работа, когда расследование конкретной жалобы выводит его на более широкие проблемы. При этом институт Уполномоченного предназначается для реализации как образовательных, так и исправительных целей, ведь

исправление одной ошибки влечет предотвращение других. Институт Уполномоченного – это новый пласт правовой культуры, так как он предоставляет индивидуальную и групповую правовую помощь, свободную от формальных требований. Уполномоченный действует убеждением, его оружие – гласность. В то же время он может отказаться от расследования жалобы, если могут использоваться альтернативные средства правовой защиты, если жалоба недобросовестна, и если у него нет необходимых средств, чтобы провести расследование.

Одной из главных сторон в работе Уполномоченного мы считаем открытость его деятельности, что требует от него самого полной доступности для критики, постоянной внешней оценки его работы независимыми экспертами, администрацией, депутатами, НПО.

В настоящее время мы работаем над созданием при Уполномоченном по правам ребенка Координационного совета из числа квалифицированных ученых и специалистов, хорошо знающих проблемы детей. И мы будем рады любым конструктивным предложениям и проектам совместной работы.

Институт омбудсмана по правам человека: проблемы формирования и развития в западных демократиях и России

В.В.Бойцова

Правовой институт омбудсмана (или омбудсмена) ведет свое происхождение от должностного лица шведского парламента. Омбудсмен юстиции обрел в Швеции конституционный статус в связи с принятием новой Конституции. В Финляндии этот институт был учрежден также в результате введения в действие новой Конституции и общей реорганизации власти.

Интерес к идее омбудсмана во Франции был вызван кризисом административной юстиции – дорогого и медленного средства правовой защиты. Узкие рамки контроля, осуществляемого общими судами, ограниченность парламентского контроля за административными органами предопределили включение проблемы омбудсмана в политическую повестку дня.

В Испании и Португалии институт омбудсмана был создан в ходе демократической реформы, и законодатель сделал акцент на его деятельности по обеспечению прав и свобод граждан.

Идея омбудсмана дискутировалась в Великобритании в течение двух десятилетий, прежде чем институт получил законодательное закрепление. Ныне британский Парламентский Уполномоченный перестал быть экспериментом в управлении, превратившись в “экспериментальный прецедент”.

Добившись признания в скандинавских странах, эта социальная служба нашла применение на европейском, американском и австралийском континентах. Идея омбудсмана как службы, основной смысл деятельности которой состоит в обеспечении прав человека, получила развитие в уточнённых и конкретизированных характеристиках, определяемых в каждой стране в процессе специальной законопроектной работы.

Омбудсман в Канаде создавался с целью разрешения гражданских жалоб, в США - (на уровне штатов) для обеспечения права граждан на должное управление и преодоления кризиса в этой сфере, при этом, в штате Нью-Йорк - для того, чтобы “помогать гражданам в их жалобах и расследованиях, управлять бюрократией, направлять граждан в соответствующие инстанции и выступать в качестве общего источника информации”, а в Гавайях - для того, чтобы “улучшить ответственное управление путем обеспечения бесплатной альтернативы традиционным

Бойцова Виктория Валентиновна – доктор юридических наук, профессор кафедры конституционного и муниципального права Московской государственной юридической академии.

методам разрешения индивидуальных жалоб административными решениями».

Служба омбудсмана, прочно утвердившаяся в Западной Европе, получила со временем достаточно широкое распространение и статус международного социально-правового феномена. Многолетние дискуссии по поводу создания этого института в разных странах уже сами по себе стали фактором формирования новой политической и правовой культуры.

Создание института омбудсмана в Восточной Европе (создан в Польше, Словении, Литве, Венгрии, подготовка к его созданию ведется в Болгарии, Румынии и Чехии), с одной стороны, было подготовлено уже имеющимся опытом, а, с другой, предопределено созревшей в обществе потребностью в признании прав человека.

Деятельность новых омбудсменов, появившихся в последнем десятилетии XX века, осложняется нестабильностью политико-правовых систем в их странах и несформированностью института государственной службы, однако они настойчиво продвигаются в достижении поставленных целей, проявляя инициативу и активность.

Правовая основа конституционной регламентации института омбудсмана в России была создана Декларацией прав и свобод человека и гражданина РФ от 22 ноября 1991 года и получила закрепление в Конституции РФ 1993 года. После двух лет парламентского обсуждения Закон «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» принят в 1997 году Федеральным Собранием.

На законодательном уровне была признана потребность общества и государства в независимом и деполитизированном органе, целью деятельности которого является обеспечение справедливости во взаимоотношениях гражданина и государственного аппарата. Это, однако, не означает, что права человека в России гарантированы механизмом правообеспечения, акцентированным на их защите.

Российский омбудсман приступил к исполнению своих обязанностей в трудный для страны период. Граждане России ещё не приобрели личного опыта жизнедеятельности на основе демократических принципов, должностные лица сохраняют приверженность административным авторитетам, идеалы правового государства декларируются, но не реализуются.

Институт Уполномоченного по правам человека находится в состоянии формирования, этот процесс требует времени и кропотливой работы по накоплению правовых прецедентов, их осмыслению и законодательному обоснованию.

Правовой институт омбудсмана не может быть определен в терминах ортодоксального конституционного права, учитывая особенности его функций, полномочий и организационного построения.

В Британской энциклопедии (1972 г.) предлагается следующая смысловая характеристика дефиниции "омбудсман". "Омбудсман – это уполномоченный законодательного органа, призванный разбирать жалобы граждан на злоупотребления бюрократического аппарата.

Во Всемирной энциклопедии 1972 г. содержится несколько иное определение: "Омбудсман – это независимое публичное должностное лицо, которое расследует жалобы граждан на должностных лиц правительственных органов. Значительную часть его работы занимают жалобы на несправедливость или грубое обращение должностных лиц полиции, прокуроров или судей в таких делах, как жилищные, о взимании налогов, об участии в выборах, о выплате благотворительных пособий. После расследования жалобы омбудсман может отклонить ее с обоснованием своих действий. Либо он может искать способы исправления ситуации путем убеждения, предания дела гласности или, что редко, предложения рекомендации о привлечении к ответственности".

Международная Ассоциация Юристов официально определила омбудсмана как службу, предусмотренную Конституцией или актом законодательной власти и возглавляемую независимым публичным должностным лицом высокого ранга, которое ответственно перед законодательной властью, получает жалобы от пострадавших лиц на государственные органы, служащих, нанимателей или действует по собственному усмотрению и уполномочено проводить расследование, рекомендовать корректирующие действия и представлять доклады.

Общие признаки и качества омбудсмана укладываются в рамки данного определения авторитетной международной юридической организации. Энциклопедический словарь "Конституция Российской Федерации" предлагает короткую характеристику: «Омбудсман – лицо, уполномоченное парламентом осуществлять контроль за соблюдением законных прав и интересов граждан в деятельности органов исполнительной власти и должностных лиц».

Юридическая энциклопедия содержит сходное определение: «Омбудсман (от шведского *ombudsman*) – в ряде стран специальное должностное лицо парламента, наблюдающее за законностью действий государственных органов и соблюдением прав и свобод граждан».

Термин омбудсман имеет большое число синонимов. В штате Небраска США действует Публичный Советник, в г. Филадельфия – Защитник по правам человека, в штате Нью-Джерси – Общественный Адвокат, в штате Айова – Помощник Гражданин, во Франции – Медиатор, в провинции Квебек (Канада) – Публичный Защитник, в Италии – Гражданские защитники, в Австрии – Коллегия Народной Правозащиты. Австралийский штат Западная Австралия учредил Парламентского Уполномоченного по административным расследованиям; в Новой Зеландии функционирует Парламентский Уполномоченный (Омбудсман).

Правовой институт омбудсмана принадлежит в равной мере государству и гражданскому обществу, является тем перекрестком, где разрешаются конфликты государственных и индивидуальных интересов. Как социальный институт гражданского общества омбудсман восстанавливает баланс "сил" государства и общества в области защиты гражданских прав и свобод. Его посредническая миссия находит отражение в титулах, присваиваемых омбудсману в различных странах – Народный Защитник, Публичный Защитник, Посредник.

Упрочение омбудсмана можно оценить как ответ гражданского общества на усиление в нем государственного влияния, сопровождающееся ослаблением норм общественной и управленческой морали. Институт позволяет смягчить глубинные противоречия между государством и социальной средой. Он легитимирует, т.е. оправдывает, объясняет с правовой точки зрения власть исполнительных органов, а также гарантирует ответственность администрации за ее действия перед обществом.

Роль омбудсмана важна и в информировании членов гражданского общества об ошибках и злоупотреблениях администрации, ибо это побуждает государственные органы гуманизировать отношения с гражданами. Будучи "пограничным" институтом государства и гражданского общества, омбудсман, тем не менее, акцентирован на защите индивидуальных, а не государственных интересов. Он оказывает помощь гражданам, побуждая различные институты государства выполнять обязанности в отношении членов гражданского общества. Дублирующая "сеть безопасности" в виде омбудсмана "улавливает" ошибки и вскрывает несправедливости управления, оставшиеся вне поля зрения иных правообеспечительных органов.

Польский Уполномоченный по гражданским правам Тадеуш Зелиньский считает, что назначение омбудсмана состоит в том, чтобы контролировать баланс между тремя центрами власти в государстве: законодательным, исполнительным и судебным.

Вопрос о месте омбудсмана в системе разделения властей пока еще не стал предметом самостоятельного рассмотрения в науке и остается актуальным для исследования на межнаучном уровне.

В отличие от других институтов защиты гражданских прав и свобод, омбудсман может руководствоваться не только правовыми нормами, но и правовыми принципами, действовать, исходя из моральных соображений и идеалов справедливости.

Гражданскому обществу свойственен естественно-правовой тип правопонимания, опирающийся на моральную природу юридических норм. Омбудсман защищает и те права, которые не получили конституционного или законодательного закрепления, в том числе право на хорошее (доброкачественное) управление, справедливо полагая, что законы

гражданского общества по значению, содержанию и влиянию зачастую “перевешивают” позитивные государственные законы.

Для омбудсмана не существует внешних, заранее заданных приоритетов: он полагается на собственный практический опыт деятельности в качестве защитника гражданских прав и свобод и демонстрирует саморегулирующие возможности гражданского общества.

Сила этого института заключается в том, что он воплощает в себе социальную власть общества. Даже лингвистическое значение термина “омбудсман” (власть, авторитет) отражает общую тенденцию усиления влияния гражданского общества на государственный организм. Велико значение омбудсмана в части предупредительного воздействия на служащих. Благодаря ему анонимное государство, представленное безликими бюрократами, становится более гуманизированным.

Значение омбудсмана может быть оценено в рамках отношений “гражданин-администрация”. Дополняя существующую систему гарантий правовой защиты, институт омбудсмана позволяет гражданам выразить свое отношение к административным актам и процедурам. Он является легкодоступным, недорогим и необременительным способом урегулирования споров между государственными органами (должностными лицами) и гражданами.

Эта служба привлекательна для социально и политически незащищенных членов общества, которые могут положиться на ее помощь. Деятельность омбудсмана персонифицирована, что повышает его влияние и авторитет.

Создание института омбудсмана иногда приводит к реорганизации системы государственного управления.

В Нидерландах учреждение этого института потребовало структурной перестройки в департаментах и министерствах: в них были введены должности гражданских служащих для поддержания связи с Национальным Омбудсманом. В министерствах Великобритании ныне сформировались специальные парламентские службы, контактирующие с Парламентским Уполномоченным.

Омбудсман может улавливать тенденции социального развития, интересы гражданского общества и доводить их до сведения государства, способствуя тем самым совершенствованию правовой системы. Он оказывает тонизирующее, активизирующее влияние на систему управления. Благодаря его рекомендациям расширяются дискуссии в административной среде по жизненно важным управленческим проблемам. Исследователи института омбудсмана в разных странах отмечают, что в современном обществе центры политической и социальной власти нередко не совпадают, и социальная сила омбудсманов проявляется в том, что они способны оказывать влияние на формирование административных стандартов и этических принципов администрации.

Служба не угрожает административной системе, поскольку ее полномочия не императивны. Это облегчает восприятие рекомендаций омбудсмана государственными служащими. Административные структуры чаще всего не препятствуют омбудсмановским расследованиям, ибо они способствуют, в конечном счете, упрочению публичного доверия к администрации, нейтрализации настороженного отношения членов гражданского общества к бюрократии. Институт успокаивает общественное мнение и поддерживает веру общества в конституционность и законность государственного управления. Ценный опыт гражданских служащих, аппарата укрепляет позиции и самого омбудсмана, который “расширяет боковое зрение”, видит проблему с разных сторон, а не только с точки зрения самого жалобщика.

Благодаря функционированию омбудсмана общество и государство становятся более открытыми для позитивных изменений. Граждане перестают смотреть на государство как на неизбежное зло, поскольку “бюрократия с человеческим лицом” демонстрирует им свою симпатию и внимание.

Омбудсман символизирует формирование нового пласта правовой культуры, поскольку выступает против жесткого конструирования общественных процессов. Поэтому без преувеличения можно признать, что институт омбудсмана открывает новую главу во взаимоотношениях между государством и гражданином, между лицами, наделенными властью и управляемыми.

На первый взгляд, омбудсман может показаться безопасным для бюрократии институтом. По мнению сторонников “права принуждения”, ему не хватает юридического господства. Службы омбудсманов обладают значительной свободой в оценке состояния и перспектив управленческой деятельности. Эта свобода и широкое усмотрение омбудсманов в процессе расследования жалоб граждан обусловлены отсутствием у них полномочий по принятию юридически обязательных решений.

В настоящее время все омбудсмановские службы мира, являются своеобразной “магистратурой убеждения”, поскольку используют “оружие” гласности, критики и морального авторитета. Омбудсман одерживает победы тогда, когда в состоянии убедить своими доводами и оказать морально-психологическое воздействие на администрацию. Он всегда готов протянуть “пальмовую ветвь мира” административным органам, но благодаря своему высокому общественному авторитету способен также морально и профессионально дискредитировать чиновников, дорожащих должностью.

Внешняя недостаточность полномочий омбудсмана может заслонить значимость и авторитет института. Однако “философия омбудсманства” предполагает, что основная цель деятельности омбудсмана – устранение административного насилия, произвола, бессердечия – не может быть достигнута насильственными средствами.

Известный политолог Ж.Л. Шабо обращает внимание на то, что санкции за несоблюдение принципа ограничения политической власти, основанные на позитивном праве, налагаются в правоприменительном порядке. Исключение составляет деятельность омбудсмана или посредника – редкого и, как правило, ограниченного в своих полномочиях института.

С учетом сказанного можно предположить, что правовой институт омбудсмана являет собой если и не радикальное изменение формально-правовых традиций в сфере контроля над бюрократией, то, во всяком случае, существенную корректировку этих традиций в направлении развития нетрадиционных способов воздействия на административное поведение.

Омбудсман, так же как любой правовой институт, проходит в своем развитии несколько стадий. Он еще не реализовал полностью свой потенциал, не выполнил всех обещаний. По заключению экспертов, «его не спускают на тормозах», но он не чувствует себя в безопасности. Он нашел нишу, но не принадлежащее ему по праву место. Амбивалентное отношение к институту не является искренним, и похвала все еще выдается с сожалением.

Итак, институт омбудсмана – это один из каналов связи между гражданским обществом и государством, обеспечивающий увязку частных и публичных интересов, способствующий рационализации административного процесса, его “прозрачности” для общества.

При моделировании любого национального правового института требуется учитывать индивидуальные и национальные факторы, позволяющие омбудсману вписаться в модель правового государства и гражданского общества.

Омбудсман получил законодательное и общественное признание в странах с разнообразными формами правления: конституционных монархиях, президентских и парламентских республиках. Он успешно функционирует в государствах, принадлежащих к различным правовым семьям (англосаксонского и континентального права).

Омбудсмановская концепция в первую очередь является функциональной, т.е. омбудсмана “узнают” по характеру выполняемых функций: осуществление расследований (исследований), подготовка рекомендаций администрации по корректировке действий и представление докладов. Основанием для проведения расследований являются жалобы граждан или иная информация о фактах нарушений прав. Результативность правозащитной работы института предопределяется высоким статусом должностного лица, выполняющего функции омбудсмана, закрепленным конституциями или законами.

“Парламентские” омбудсманы относятся к классическому типу института. Тем не менее в некоторых государствах учреждены службы исполнительных омбудсманов. Так, французский омбудсман построен по “голлистерскому образцу”, предполагающему превалирование исполнительной

власти над законодательной. Некоторые юристы, например, Э. Цоллер, высказывают мнение, что Медиатор – это назначаемый исполнительной властью административный орган, на который возлагается обязанность осуществлять посредничество между аппаратом управления и управляемыми. Однако такая характеристика является по меньшей мере спорной, ибо игнорирует особую природу рассматриваемого института.

Аналогичным образом в ряде штатов США учредили омбудсмановские службы при губернаторах либо предусмотрели их подотчетность иным исполнительным органам. Влияние конституционных традиций Америки на конструирование института омбудсмана оказалось сильнее, чем его концептуальная форма. Представительные органы не проявили особой заинтересованности в реализации плана омбудсмана. Напротив, исполнительные советы, губернаторы энергично рекламировали институт во время предвыборных кампаний. Вероятно, законодатели штатов опасались потерять то, что они высоко ценят: оказание помощи своим избирателям посредством разрешения жалоб граждан, способных обеспечить поддержку на выборах.

Успех идеи исполнительных омбудсманов США может быть объяснен также и тем, что члены легислатур были нередко подвержены влиянию политических соображений, поэтому “законодательные омбудсманы” не пользовались поддержкой населения как пристрастные органы разрешения жалоб. Некоторые исследования американских социологов и юристов показывают, что исполнительные “квазиомбудсманы” способны функционировать не менее эффективно и независимо, чем законодательные (легислатурные) омбудсманы.

Исполнительные омбудсманы провинций Италии также получили высокую оценку исследователей института.

Конечно, в случае с исполнительным уполномоченным нарушается чистота схемы омбудсмана в ее классическом виде, возникает угроза эрозии “плана”. Но поскольку наиболее важными признаками института являются его функциональная характеристика и задачи, принадлежность омбудсмана к исполнительной или законодательной ветви власти не может рассматриваться в качестве определяющего признака службы.

Исполнительные омбудсманы могут демонстрировать независимость, беспристрастность и эффективность, свойственные классическому омбудсману, если они действуют в соответствии с точными процедурными правилами, имеют высокую репутацию и хорошие профессиональные качества.

Омбудсманы осуществляют свои функции, как правило, единолично. Исключениями являются Коллегия Народной Правозащиты Австрии, Ведомство Парламентских омбудсманов Литвы (включает 5 омбудсманов) и Уполномоченный Государственного Собрания Венгрии по правам национальных и этнических меньшинств.

В соответствии с Законом о правах национальных и этнических меньшинств Венгрии 1993 г. создается коллегиальный орган, в состав которого входят представители организаций национальных и этнических меньшинств (по одному от каждой организации), избранные Государственным Собранием. Однако Законом, принятым осенью 1994 г., было отменено обязательное требование коллегиальности этого органа.

Вес и влияние института омбудсмана неравнозначны в различных государствах. В Швеции критика со стороны омбудсмана – юриста высочайшего класса – имеет большой моральный авторитет и пользуется огромным уважением.

Значительных успехов добился Парламентский Уполномоченный в Дании: его деятельность оценивается как “триумф”. Датский омбудсман и его шведский коллега славятся как образцовые омбудсмановские институты.

В Норвегии общепризнано, что омбудсман оправдал ожидания и внес ценный вклад в развитие административного права. Работа финского омбудсмана в меньшей степени, чем шведского или норвежского, выделяется на фоне общей правообеспечительной деятельности в стране.

В Австрии считается, что Коллегия Народной Правозащиты смогла интегрироваться в действующую политическую и управленческую системы. Высокую оценку получила служба Уполномоченного бундестага по обороне Германии, внесшая большой вклад в демилитаризацию страны.

В Новой Зеландии авторитет омбудсмана объясняется поразительным личным успехом первого Парламентского Уполномоченного Дании профессора С. Гурвича.

Парламентский Уполномоченный по делам администрации Великобритании завоевал доверие администрации и граждан неукоснительным и четким выполнением возложенных на него обязанностей; тем не менее, британская модель омбудсмана зачастую оценивается как “усеченная версия плана”.

В Канаде и Австралии омбудсманы несут большую нагрузку, разрешая жалобы, но сталкиваются с рядом проблем, затрудняющих работу: сильным влиянием исполнительной власти, угрозой политизации службы, конфликтом юрисдикции омбудсмана и других государственных органов.

Американские омбудсманы пользуются уважением населения штатов, но распространение плана омбудсмана на общенациональный уровень затрудняется из-за финансовых причин и жесткости национальных конституционно-правовых доктрин.

Учреждение омбудсмана в Соединенных Штатах Америки встретило возражения, обусловленные географическими, политическими и социальными причинами. Огромные размеры территории, гетерогенное население с полярными социальными статусами, двухпартийная система с соперничающими партиями, президентское правление, характеризующееся подчинением государственных служащих Президенту, привилегии

секретности исполнительной власти, отсутствие резкой грани между политикой и управлением – все эти факторы не способствуют принятию идеи омбудсмана на общенациональном уровне.

Кроме Национального Омбудсмана Голландии, учрежденного в 1982 г., в этой стране действуют омбудсманы в различных формах и проявлениях (омбудс-институты), разрешающие жалобы на полицию, местные власти, больницы и учреждения общественного страхования. Они рассматривают дела максимально неформальным образом: критерии оценки не ограничены нарушениями прав, ибо критике подвергается “недолжное обращение” с гражданами.

Омбудс-институты не только разрешают индивидуальные жалобы, но и оценивают административную практику по определенной категории дел. Их полномочия никогда не выходят за пределы предоставления совета заинтересованному публичному органу, но благодаря активному участию средств массовой информации их рекомендации редко остаются без внимания.

Институт Национального Омбудсмана в Голландии основан на традиционной голландской доктрине “неформального правления права”. Это один из омбудс-институтов, призванных смягчить жесткость административного и судебного процесса. Национальный Омбудсман выполняет, кроме своей главной задачи, важную “экстра-юридическую” (социальную) функцию. Он направляет граждан к соответствующим организациям, обеспечивает информацией о политической ситуации, решениях, законодательстве и исполнительной деятельности, а также дает совет по поводу процедуры разрешения возникшего юридического спора.

Его служба является частью сети посреднических организаций, включая Бюро и Центры Юридической Помощи. Эти органы особенно важны для граждан, которые вследствие своего образовательного, социально-экономического уровня или языковых проблем не способны эффективно защищать свои нарушенные интересы.

То, что на первый взгляд может показаться слабостью института, в действительности является ключом к пониманию его сущности. Национальный Омбудсман имеет высокий социальный статус: институт упомянут в Конституции, его деятельность регулируется органическим законом, обладает независимостью от государственных органов, правом неограниченного доступа к документам и опирается на тесное сотрудничество с правительством при проведении расследований. Власть Омбудсмана гарантирована высоким качеством его работы, глубоким знанием публичной администрации.

Популярность подобных институтов в Голландии растет, хотя почти половина поступающих к омбудсманам жалоб переадресовывается в другие органы, а примерно 20% отклоняются как необоснованные. Нередко граждане получают лишь часть компенсации причиненных им убытков.

Дела, имеющие значение прецедента, публикуются в специализированных журналах.

Постепенно формулы “должное” и “недолжное” поведение становятся общепринятыми терминами голландского административного права, способствуя расширению “жесткого” права, дополнению его “мягким правом” публичного обслуживания граждан. Стандарты административной вежливости трудно институализировать в процессе судебного контроля, практикуемого в Голландии с 70-х годов. “Институты вежливости” работают наряду с судебными органами, сохраняя традиции голландского “неформального правления права”.

В Польше Уполномоченному по гражданским правам также приходится преодолевать многочисленные препятствия, обусловленные проведением глубоких социально-политических преобразований; тем не менее, деятельность Эвы Летовской и ее преемника Тадеуша Зелиньского снискала уважение и признание в стране и за ее пределами.

Польский Уполномоченный нередко сталкивается с недоброжелательной критикой, завистью. Была закрыта телевизионная программа “Право и бесправие”, где регулярно выступал омбудсман.

Служба с трудом справляется с потоком жалоб, вызванных задержками рассмотрения дел в судах, высокой стоимостью судебных процедур и неосведомленностью граждан о потенциале и границах деятельности Уполномоченного.

Пресса изобилует обвинениями в том, что омбудсман является “декорацией”, “суперкомментатором политической жизни” и гарантирует право граждан на “нестабильные деньги”.

Усилилось групповое давление, оказываемое на Уполномоченного. Часть общества считает, что его решения должны выноситься в соответствии с публичными ожиданиями.

Однако польские омбудсмены не боятся высказываться в защиту лиц, осуждаемых общественным мнением (в том числе коммунистов и бывших служащих полиции безопасности). К сожалению, они показали слабую активность в доведении до конца своих расследований и инициатив в пользу граждан; одна из причин этого – недостаточное государственное финансирование службы.

Омбудсмены развивающихся стран находятся в начале пути: низкий уровень демократизации, патронажно-клиенталистские отношения “государство-гражданин” нередко обесценивают деятельность омбудсманов в этих государствах.

Правовой институт омбудсмана привлекает внимание исследователей на международном уровне. Ныне успешно функционирует Омбудсман Европейского Союза, который рассматривает жалобы любого юридического или физического лица, проживающего или имеющего зарегистрированный

офис в Государстве-Члене, на плохую работу институтов и органов Европейского Союза, за исключением суда.

Омбудсман назначается после каждых выборов Европейского Парламента на срок его полномочий, может быть переизбран на новый срок и отстранен от должности Судом по требованию Европейского Парламента, если он более не соответствует требованиям, предъявляемым к исполнению обязанностей омбудсмана, или виновен в неправомерном поведении.

Омбудсман полностью независим. При исполнении своих обязанностей он не запрашивает и не принимает никаких инструкций, исходящих от кого бы то ни было. В течение срока исполнения своих обязанностей омбудсман не может выполнять какую-либо другую работу как на возмездной, так и на безвозмездной основе.

Европейский Парламент, запросив мнение Европейской Комиссии и с одобрения Совета, действующего на основе квалифицированного большинства, устанавливает правила и общие условия исполнения омбудсманом своих обязанностей.

Омбудсман наделен правом проводить соответствующие расследования по своей собственной инициативе либо на основании жалоб, поданных ему прямо или через члена соответствующего парламента (за исключением случаев, когда заявленные факты являются или являлись предметом судебного разбирательства), по их результатам обращаться в надлежащий орган, который в течение 3-х месяцев должен представить информацию по этому вопросу.

Затем омбудсман направляет доклад Европейскому Парламенту и заинтересованному учреждению. Лицо, подавшее жалобу, информируется о результатах такого расследования. Омбудсман представляет ежегодный доклад в Европейский Парламент о результатах своей работы. Деятельность Европейского Омбудсмана пока четко не регламентирована. Отсутствуют критерии, на основании которых он определяет качество функционирования институтов и органов Европейского Союза. Служба Европейского Омбудсмана становится элементом институциональной структуры ЕС, обеспечивающим защиту всех лиц, находящихся на его территории.

Организация служб омбудсмана в ряде стран побудила к созданию Международного Института Омбудсмана. Ныне этот институт (расположен в провинции Альберта, Канада) объединяет работу омбудсмановских служб 50 стран мира. Его цель - содействие развитию концепции омбудсмана в мире с помощью исследований, образовательных программ, публикаций и обмена информацией, а также организации региональных и международных конференций.

Президенту Международного Института Омбудсмана Стефану Суэну принадлежит мысль о том, что объективные и облеченные доверием исследователи бюрократической несправедливости, службы омбудсмана являются хранителями ценной информации по вопросам, представляющим

общий интерес. Демократия в любой стране становится сильной не в изоляции, но соединив руки и открыв сердца миру. Омбудсмены являются ключевым звеном в этой расширяющейся и укрепляющейся цепи демократических институтов.

Америка и Канада учредили не только классических омбудсменов, но и квазиомбудсмановские службы: исполнительных омбудсменов, подчиненных или назначаемых исполнительными органами власти; местных омбудсменов городов, населенных пунктов; омбудсменов больниц, школ и университетов. Университетские омбудсмены имеют децентрализованную службу, защищающую права студентов, преподавателей и служащих, нарушенные решениями или действиями должностных лиц, органов или организаций, принадлежащих к университетскому сообществу. Обычно омбудсмены университета назначаются руководством университета, ректором или коллегиальным органом, представляющим интересы факультетов и студентов. Некоторые университетские омбудсмены избираются студенчеством, что обеспечивает преимущественно их интересы.

Все университетские омбудсмены наделены полномочиями проводить независимые расследования жалоб или по собственной инициативе возбуждать такие расследования. Бюджет службы является частью университетского бюджета. Омбудсман обеспечивается офисом, персоналом и оборудованием, необходимыми для исполнения его обязанностей.

Университетский омбудсман оценивается персоналом и студентами как неформальная, доступная и эффективно действующая служба, призванная урегулировать возможные конфликты в академической и университетской среде. Рекомендации омбудсмана не обеспечены какой-либо принудительной силой (санкциями дисциплинарного или штрафного характера), но его итоговые доклады по результатам расследований имеют широкий общественный резонанс, что обеспечивает высокий авторитет службы.

В Соединенных Штатах Америки было создано свыше 100 омбудсмановских служб университетов, что свидетельствует о популярности этого института в Америке. Канада также демонстрирует примеры учреждения университетских омбудсменов, хотя их количество не столь велико, как в США. Например, резолюцией Совета управляющих Университета Альберты (провинция Канады) от 2 апреля 1971 г. было провозглашено, что уполномоченный по расследованиям, который называется Университетский омбудсман, назначается в качестве должностного лица Университета. Назначение омбудсмана производится по рекомендации Консультативного избирательного комитета, формируемого Советом управляющих и включающего председателя и одиннадцать членов. Председателем Консультативного избирательного комитета обычно является председатель Совета управляющих. Двое членов комитета определяются Советом управляющих университета, двое – общим Советом факультетов и еще двое – Студенческим союзом.

Остальные члены комитета называются каждой из следующих организаций: Сенатом, ассоциацией академического персонала, университетской студенческой ассоциацией, ассоциацией выпускников. Любые из названных организаций могут в случае необходимости предложить альтернативные варианты. Секретарь Совета является секретарем Консультативного избирательного комитета.

Университетский омбудсман занимает свою должность в течение двух лет на условиях и за вознаграждение, которые являются приемлемыми для самого омбудсмана и для Совета управляющих. Омбудсман может быть отстранен от своих обязанностей или смещен с должности Советом управляющих Университета Альберты при наличии достаточных оснований. Функции университетского омбудсмана заключаются в том, чтобы получать, расследовать и пытаться разрешать жалобы, поданные ему студентами и персоналом Университета, связанные с любыми академическими и административными процедурами, практикой и решениями.

Полномочия омбудсмана распространяются на любых лиц, любой совет или организацию университетского сообщества. Университетский омбудсман не обладает правом расследования в отношении любых органов, комитетов и организаций, созданных Советом управляющих и подчиненных этому Совету.

Резолюция Совета управляющих Университета Альберты предусматривает гарантии для всех лиц в отношении информации, которая может быть использована против них в случае ее предоставления университетскому омбудсману: они вправе скрывать от него информацию, которая может повлечь обвинение этих лиц в совершении преступления, или привлечение к гражданской ответственности, или нарушить конфиденциальность по вопросу, имеющему личный характер.

Все лица, комитеты и организации, созданные Советом управляющих или подчиненные ему, обязаны сотрудничать с университетским омбудсманом в процессе выполнения им своих обязанностей, а при отказе от такого сотрудничества они должны заявить в письменной форме о его причинах и направить соответствующие заявления университетскому омбудсману.

Омбудсман обязан запросить разрешение на расследование у лиц, советов, комитетов или организаций, которые не созданы Советом управляющих или не подчинены этому Совету, при проведении расследования в отношении этих лиц, советов и комитетов. В случае предоставления такого разрешения университетский омбудсман проводит расследование, а в случае отказа – не начинает расследование, протоколируя отказ.

Ежегодно в конце академической сессии и в тех ситуациях, когда университетский омбудсман считает это уместным, он готовит письменный

доклад и направляет его в Совет управляющих и в те советы, комитеты или организации, которые заинтересованы в получении этого доклада.

Университетский омбудсман сохраняет конфиденциальность всей информации, полученной им при исполнении своих обязанностей, за исключением информации, неизбежно раскрываемой в процессе расследования. Несанкционированное раскрытие всей информации, полученной им при исполнении своих обязанностей (за исключением информации, раскрываемой в процессе расследования), допущенное омбудсманом, является основанием для незамедлительного смещения его с должности.

Университетский омбудсман не обязан проводить расследование и может прекратить любое начатое им расследование, если считает, что: 1) жалобщик имеет другое средство правовой защиты, право на апелляцию или протест, которое он мог бы использовать; 2) жалобщик чрезмерно затянул представление жалобы; 3) жалоба произвольна, носит сутяжнический характер, является недобросовестной или иным образом свидетельствует о намерении злоупотребить функциями омбудсмана; 4) жалобщик лично не заинтересован в разрешении жалобы.

Университетский омбудсман устанавливает процедуру своей деятельности и принимает правила представления и регистрации жалоб, полученных в процессе расследования результатов и иных вопросов, но при формулировании таких процедур и правил он должен руководствоваться указаниями Совета Управляющих, сформулированными в форме следующих принципов: 1) университетский омбудсман должен быть легко и без задержки доступен для студентов и персонала; 2) процедуры должны быть свободны от официальности и формальности; 3) расследование омбудсмана должно осуществляться с предельно возможной скоростью.

Чтобы предотвратить нежелательную пристрастность лица, выполняющего функции университетского омбудсмана, резолюция Совета Управляющих предусматривает, что он посвящает полное рабочее время и внимание своей службе и не может занимать любой другой ответственный пост как должность, приносящую прибыль, а также участвовать в любой деятельности за вознаграждение за рамками обязанностей своей должности.

Создание службы омбудсмана в России обусловлено целым рядом объективных причин.

Необходимость защиты прав возникает у всё большего числа людей в связи с массовыми нарушениями государственными органами и должностными лицами обязанностей, возложенных на них законом.

Потребность усиления гарантий прав и свобод человека приобретает в контексте проводимых в России глубоких социальных, политико-правовых реформ всё большую актуальность.

Усиление полномочий бюрократических структур на центральном и местном уровнях обуславливают необходимость создания дополнительных механизмов защиты личности.

Институт Уполномоченного по правам человека выполняет функцию противовеса безликой бюрократии. Уполномоченный способствует гуманизации отношений гражданина с государством и его органами и одновременно вносит неопределимый вклад в улучшение качества управления.

Существующие механизмы разрешения жалоб на нарушения прав и свобод человека и гражданина недостаточны или неадекватны.

Органы законодательной власти имеют ограниченные возможности в области защиты гражданских и политических прав: отсутствует надлежащим образом подготовленный штат сотрудников, не хватает компетентности, опыта и времени. Кроме того, решения представителей законодательной власти неизбежно предопределяются политическими соображениями.

Суды должны выполнять основную роль в процессе восстановления прав, нарушенных актами государственных органов и должностных лиц. Однако обжалование в суд неправомερных действий органов государственного управления и должностных лиц не стало распространенной практикой. Судебное обжалование имеет ряд ограничений в административной сфере. Кроме того, судебные процедуры, имеющие официальный характер, предусматривают обязательные правила получения, исследования, оценки доказательств. Несмотря на известную свободу усмотрения, суду надлежит руководствоваться принятыми правовыми нормами, и он не может выходить за рамки действующего права.

Конституционный Суд РФ все еще остается элитарным институтом защиты гражданских прав ввиду усложненности оформления документов и взыскания государственной пошлины. Компетенция Конституционного Суда РФ не распространяется на целый ряд правовых актов: он не вправе оценивать конституционность ненормативных актов российского президента.

Обжалование в порядке подчиненности (в вышестоящие органы) имеет ряд недостатков, в том числе отсутствие надлежащей независимости и беспристрастности. Политические, узковедомственные соображения могут препятствовать справедливому разрешению жалобы вышестоящими государственными органами, должностными лицами, которые склонны защищать интересы органа (должностного лица), решения и действия которого обжалуются.

Некоторые граждане не прибегают к традиционным средствам правовой защиты (обращение с жалобой в вышестоящие органы прокуратуры, суды, в представительные органы власти, комитеты и комиссии Государственной Думы) ввиду того, что это требует значительных затрат времени, а процедуры формализованы и затруднительны.

Институт Уполномоченного по правам человека имеет много преимуществ по сравнению с существующими механизмами рассмотрения

жалоб. Гарантируется помощь беспристрастного и квалифицированного органа, который действует неформально, безотлагательно, бесплатно. Не требуется привлечение адвоката, проведение состязательного процесса. Уполномоченный не связан строгими обязательными процедурными правилами при осуществлении своих функций: он обладает широкими дискреционными полномочиями в отношении используемых методов, способов расследования; может изменить приоритеты правозащитной деятельности, если полагает, что это послужит интересам всех заинтересованных в деле лиц и улучшит отношения между государственными органами и гражданами. Служба доступна гражданам Российской Федерации, иностранным гражданам и лицам без гражданства. Уполномоченный не ограничивается защитой прав и свобод, закрепленных в Конституции РФ, поскольку ориентируется в своей правозащитной деятельности на международные правовые стандарты.

Формирование института Уполномоченного по правам человека - шаг в направлении укрепления существующей правозащитной системы, обеспечивающей правомерность, рациональность и контролируемость решений и действий государственных органов и должностных лиц.

Существуют серьезные психологические предпосылки и мотивы учреждения омбудсмана в России: в общественном сознании и индивидуальном правосознании еще слабы представления о правах человека и гражданина, о механизмах защиты человеческого достоинства.

Уполномоченный призван сыграть в этом отношении огромную воспитательную роль. Он в состоянии выполнить ее, поскольку сочетает в себе черты государственного и общественного института, специфические властные начала и демократичность.

Высокая степень открытости для всех лиц и одновременно способность служить интересам меньшинств, политически безвластных слоев населения, балансу противоречивых общественных интересов делает данный правовой институт привлекательным и ценным в глазах широких кругов общества.

Будучи достоянием мировой юридической культуры, омбудсман гарантирует цивилизованное, толерантное согласование интересов управляющих и управляемых. Тем самым он выполняет важную функцию воспитания правовой культуры.

Отсутствие омбудсмановских традиций в российском государстве и социальной системе не предопределяет автоматически неэффективность деятельности Уполномоченного по правам человека. В большинстве современных государств институт был учрежден впервые после Второй мировой войны и сравнительно быстро достиг успеха.

Необходимость функционирования омбудсмана признана даже в странах с развитыми системами защиты гражданских и политических прав. Тем более он необходим в России, в правовую систему которой уже включены многие демократические правовые институты (действует

Конституционный Суд) и формируются предпосылки создания административной юстиции.

При подготовке Закона об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации законодатели стремились избежать соблазна механического переноса в российскую действительность того или иного национального образца.

Ввиду того, что Конституция РФ не исключает возможности формирования служб Уполномоченного по правам человека в субъектах Российской Федерации, при разработке нормативно-правовой базы нового института было необходимо предусмотреть соотносимость законодательных актов об организации и функционировании уполномоченных на территории России. Нормы, содержащиеся в законах республик, краев и областей, не должны расходиться с Федеральным конституционным Законом «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации».

По мере развития и накопления правозащитного опыта предполагается постепенное, эволюционное развитие и преобразование института омбудсмана в Российской Федерации.

Координация действий уполномоченных в Российской Федерации может регламентироваться специальным законодательным актом, например, Основами законодательства об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации.

Несмотря на неоспоримые достоинства правового института омбудсмана, он никогда не станет универсальным способом защиты граждан, при помощи которого ликвидируются все недостатки работы государственных органов и должностных лиц.

Служба не наделяется новыми или какими-либо экстраординарными полномочиями. Ее роль заключается скорее в том, чтобы привести в движение уже имеющееся в арсенале правообеспечительных органов средство правовой защиты. В Законе об Уполномоченном по правам человека предусмотрена система “фильтров” (границ) деятельности института, позволяющая избежать дублирования его работы с деятельностью суда, прокуратуры и иных органов, выполняющих правозащитные функции.

Полномочия омбудсмана по разрешению жалоб распространяются на определённый круг государственных органов. Уполномоченный рассматривает жалобы, в которых оспариваются действия и акты, имевшие место не более чем за один год до обращения к нему.

Уполномоченный действует в первую очередь в силу общественного доверия, а не только на основании делегированной ему власти. Он наделен правом исследовать и рекомендовать, но не приказывать и обязывать.

Служба Уполномоченного не является организацией, оказывающей социальные или адвокатские услуги. Если он считает необходимым проконсультировать гражданина, то это в первую очередь его добровольный жест, а не обязанность.

Эффективность деятельности Уполномоченного по правам человека зависит от законодательного регулирования деятельности службы. Правовые положения обеспечивают ему необходимый уровень правовых гарантий деятельности, позволяющих реализовать свои функции, не уповая исключительно на добрую волю должностных лиц и государственных органов.

Работа Уполномоченного эффективна только при условии сотрудничества государственных органов и должностных лиц. Учитывая отсутствие императивной власти, он также нуждается в морально-психологической и политической поддержке общественности и средств массовой информации.

Общественность будет доверять Уполномоченному только в случае высокого качества его работы: быстрого и компетентного расследования (заметим, что сроки расследования не установлены), безупречно аргументированных решений, основательности докладов, здравомыслия, объективности и беспристрастности лица, занимающего этот высокий пост.

Необходимо предотвратить превращение службы Уполномоченного по правам человека в “общественный громоотвод”. Институт омбудсмана можно сравнить со смазочным маслом в машине, которое может заставить бежать ее более плавно, но не в состоянии изменить движение. Каталог прав и свобод российских граждан должен быть дополнен еще одним правом, обеспеченным омбудсмановской гарантией - правом на доброкачественное управление, корректное отношение со стороны государственных органов и должностных лиц. Это право пока не получило конституционного закрепления, однако логически вытекает из основных конституционных принципов.

В Российской Федерации социальная роль Уполномоченного по правам человека определяется реальным вкладом этого института в защиту прав граждан и обеспечение развития “мягкого права” в административной сфере. В нашей стране жалобы, направленные Уполномоченному, имеют несколько иную природу, чем в Нидерландах.

Нарушения прав и размер причиняемого гражданам ущерба в России являются гораздо более серьезными и масштабными. Работа российского омбудсмана заключается в комплексной защите гражданских прав в сотрудничестве с другими (часто в равной степени инновационными) правозащитными институтами. Главной “сферой ответственности” Уполномоченного является защита прав человека (это выражено и в названии службы), а не обеспечение соблюдения правил “административной вежливости”, как это имеет место в Нидерландах.

Согласно статье 1 Закона “Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации” должность Уполномоченного учреждается в соответствии с Конституцией РФ в целях обеспечения гарантий государственной защиты прав и свобод граждан, их соблюдения и уважения

государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами.

В нашей стране правительственные и административные власти нередко представляют угрозу безопасности и благосостоянию граждан, попирая элементарные стандарты управления, поэтому службе Уполномоченного по правам человека предстоит разрешать значительно больший массив жалоб, которые имеют и качественно иной характер.

Задачи российского омбудсмана определены очень широко: Уполномоченный способствует восстановлению нарушенных прав, совершенствованию законодательства Российской Федерации о правах человека и гражданина и приведению его в соответствие с общепризнанными принципами и нормами международного права, развитию международного сотрудничества в области прав человека, правовому просвещению по вопросам прав и свобод человека, форм и методов их защиты.

В России высказывались сомнения и возражения относительно омбудсмана. Часть политиков в Парламенте поддерживают институт. В то же время многие должностные лица (в том числе исполнительных органов, Правительства и прокуратуры) и политики длительное время отрицали необходимость учреждения Уполномоченного по правам человека.

Однако и в самом обществе, как представляется, отсутствуют высокие ожидания от работы института. Конечно, многие просто не знакомы с этим инновационным правозащитным механизмом, не знают особенностей его функций и организации.

Критика и скептические оценки по отношению к службе звучат до сих пор, но шаг за шагом институт укрепляет свои позиции в политической системе. Формально введение института Уполномоченного по правам человека в конституционную систему России состоялось сравнительно быстро, если учитывать почти полное отсутствие общественных и профессиональных дискуссий на эту тему.

Федеральный конституционный закон “Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации” устанавливает материальные гарантии независимости этого института (статья 40). В федеральном бюджете отдельной строкой ежегодно предусматриваются средства, необходимые для обеспечения деятельности Уполномоченного и его рабочего аппарата.

Российский омбудсман (в настоящее время О.О. Миронов) имеет широкую сферу компетенции; его полномочия распространяются без изъятий на государственные органы, органы местного самоуправления, должностных лиц и государственных служащих. Однако Уполномоченный по правам человека не рассматривает жалобы на решения палат Федерального Собрания Российской Федерации и законодательных (представительных) органов государственной власти ее субъектов.

В соответствии с конституцией (уставом), законом субъекта РФ может учреждаться должность Уполномоченного по правам человека в субъекте

РФ, финансируемая за счет его бюджета (статья 5 вышеуказанного Федерального конституционного закона). Подача жалобы Уполномоченному по правам человека в субъекте РФ не является основанием для отказа в принятии к рассмотрению федеральным Уполномоченным аналогичной жалобы. Тенденция развития децентрализованных региональных служб омбудсманов наблюдается в Республиках Башкортостан, Татарстан, Кемеровской, Новосибирской областях, г. Санкт-Петербурге.

Уполномоченный по правам человека рассматривает жалобы, если ранее заявитель обжаловал решения или действия (бездействие) администрации в судебном либо административном порядке, но не согласен с решениями, принятыми по его жалобе (статья 15 Закона “Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации”). Исчерпание всех традиционных средств правовой защиты не является необходимым условием обращения в службу российского Уполномоченного по правам человека. (Это положение не оспаривалось при обсуждении проекта вышеназванного Закона в Государственной Думе.) Закон не перечисляет оснований отказа Уполномоченного в возбуждении производства по делу.

Закон “Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации” не предусматривает права обращения гражданина в суд в случае возникновения спора между гражданином и Уполномоченным. Более того, отказ в принятии жалобы к рассмотрению не подлежит обжалованию (п. 3 ст. 20).

Закон устанавливает, что запрошенные материалы, документы и иная информация, необходимые Уполномоченному, направляются ему не позднее пятнадцати дней, если в запросе не установлен иной срок. Однако Уполномоченный по правам человека не может потребовать предоставления показаний под присягой и не располагает возможностью использовать силы безопасности и порядка для привода лиц, которые могут оказать ему содействие в ходе проверки.

Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации составляет заключение, которое содержит рекомендации, относящиеся к мерам восстановления прав и свобод. Государственный орган, орган местного самоуправления или должностное лицо, получившие заключение Уполномоченного, содержащее его рекомендации, обязаны в месячный срок рассмотреть их и о принятых мерах в письменной форме сообщить Уполномоченному.

Российский омбудсман обладает некоторыми дополнительными полномочиями по сравнению с Национальным Омбудсманом Голландии. Он может обратиться в суд с заявлением в защиту прав и свобод, нарушенных решениями или действиями (бездействием) государственного органа, органа местного самоуправления или должностного лица, а также лично либо через своего представителя участвовать в процессе в установленных законом

формах; обратиться в компетентные государственные органы с ходатайством о возбуждении дисциплинарного или административного производства либо уголовного дела в отношении должностного лица, в решениях или действиях (бездействии) которого усматриваются нарушения прав и свобод человека и гражданина; обратиться в суд или прокуратуру с ходатайством о проверке вступившего в законную силу решения, приговора суда, определения или постановления суда либо постановления судьи; изложить свои доводы должностному лицу, которое вправе вносить протесты, а также присутствовать при судебном рассмотрении дела в порядке надзора; обращаться в Конституционный Суд РФ с жалобой на нарушение конституционных прав и свобод граждан законом, примененным или подлежащим применению в конкретном деле (ст.29).

В случае грубого или массового нарушения прав и свобод граждан Уполномоченный вправе выступить с докладом на очередном заседании Государственной Думы. Он также может обратиться в Государственную Думу с предложением о создании парламентской комиссии по расследованию фактов нарушения прав и свобод граждан и о проведении парламентских слушаний, а также непосредственно либо через своего представителя участвовать в работе указанных комиссий и слушаниях (ст. 32).

Российский омбудсман наделен правом выработать замечания и предложения общего характера, относящиеся к обеспечению прав и свобод граждан, совершенствованию административных процедур, обращаться к субъектам права законодательной инициативы с предложениями о дополнении федерального законодательства или законодательства субъектов Российской Федерации.

Закон “Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации” устанавливает весомые гарантии гласности омбудсмана в России: государственные и муниципальные периодические печатные издания не вправе отказать в публикации заключений и иных документов Уполномоченного. Его ежегодные доклады подлежат обязательному официальному опубликованию в “Российской газете”. Специальные доклады по отдельным вопросам могут быть опубликованы по решению Уполномоченного в “Российской газете” и других изданиях. О значимости докладов Уполномоченного по правам человека свидетельствует законодательное положение о том, что по окончании календарного года он направляет доклад о своей деятельности Президенту РФ, в Совет Федерации и Государственную Думу, Правительство РФ, Конституционный Суд РФ, Верховный Суд РФ, Высший Арбитражный Суд РФ и Генеральному прокурору РФ. По отдельным вопросам соблюдения прав и свобод граждан в России Уполномоченный может направлять в Государственную Думу специальные доклады.

Прогнозируя тенденции развития института омбудсмана в России, можно предположить, что не исключена децентрация функций Уполномоченного по правам человека и образование специализированных служб Уполномоченного по делам здравоохранения, Уполномоченного по делам тюрем, Уполномоченного по военной службе, Уполномоченного по правам национальных и этнических меньшинств, Уполномоченного по охране частной жизни.

Создание в Российской Федерации института Уполномоченного по правам человека подготовило почву для формирования института Уполномоченного по правам ребёнка, нормативно-правовая база которого требует специальной проработки.

Международный опыт создания и развития независимого механизма соблюдения и защиты прав детей

Л.В.Кузнецова

Формирование института Уполномоченного по правам ребёнка началось в Российской Федерации с изучения опыта создания и развития в разных странах независимого механизма соблюдения и защиты прав детей (омбудсменов, специализированных на детских проблемах). Такая возможность была представлена Международным центром развития ребёнка ЮНИСЕФ, обобщившим практику деятельности детских омбудсменов в нескольких специально изданных бюллетенях. Это позволяет получить достаточно полные представления о том, что и в какой последовательности предстоит сделать в Российской Федерации.

Материалы, подготовленные составителем специального выпуска "Инноченти дайджест" Герисон Лансдаун, директором Управления по правам несовершеннолетних (Лондон) в 1997 году, и несколько обновлённые в другой разработке Международного центра развития ребёнка ЮНИСЕФ "К вопросу о развитии института уполномоченных по правам ребёнка", активно используются в Российской Федерации всеми, кто в той или мере посвятил свою жизнь правозащитной деятельности в сфере детства.

Практически они являются источником информации, доступным для любого специалиста, проявившего интерес к проблеме прав детей. Адресуя настоящую книгу широкой аудитории, её авторы и составители сочли возможным и необходимым включить в нее обзор информационно-аналитических материалов Международного Центра развития ребёнка ЮНИСЕФ.

В Российской Федерации из нескольких синонимичных терминов, принятых к употреблению в разных странах и обозначающих независимые законодательно учрежденные органы, созданные для отстаивания прав и интересов детей, в качестве основного избран термин "уполномоченный". Это не препятствует употреблению в стилистических целях терминов «омбудсмен» или «комиссар». Как и в международной практике, все эти термины в Российской Федерации употребляются в качестве полных взаимозаменяемых синонимов.

Институт уполномоченных по правам ребенка обязан своим появлением изменяющемуся отношению человечества к детству.

Кузнецова Лилия Вадимовна — кандидат педагогических наук, ученый секретарь НИИ детства Российского детского фонда.

Признание детей социальной категорией, не располагающей потенциалом для защиты своих прав без помощи дружелюбно настроенных по отношению к ним взрослых, предопределило формирование потребности общества в институте Уполномоченного, основным функционально-должностным назначением которого является защита прав детей.

Впервые должность омбудсмена по правам ребенка была учреждена в Норвегии в 1981 году. За последнее двадцатилетие XX века подобные должности или ведомства были созданы в ряде стран. Больше всего омбудсменов в Северной и Центральной Европе и Латинской Америке. Учреждены институты независимых омбудсменов по правам ребенка также в Южной Австралии, Канаде, Израиле, Испании и Новой Зеландии.

Направленность и характер деятельности омбудсменов зависят от политических условий в странах, где она осуществляется. Их роль в странах с прочной утвердившейся демократией сводится главным образом к выявлению недостатков и упущений в том, как бюрократические государственные структуры выполняют инструкции и правила. Здесь выделяются две модели: 1) омбудсмены, которые рассматривают различные жалобы по поводу государственного управления и 2) омбудсмены, которые рассматривают жалобы по поводу соблюдения того или иного раздела законодательства, а также в связи с деятельностью любых органов и организаций.

В странах, недавно ставших на путь демократии, создание института уполномоченного по правам человека нередко означает лишь решимость построить более демократическое правовое государство. Задача омбудсмена – не столько бороться с порочной практикой в работе бюрократических учреждений, сколько способствовать защите и утверждению основных прав человека.

Страны первой группы уже осознали социальную значимость функционирования и развития системы защиты прав детей на жизнь, развитие, образование, игры, медицинское обслуживание, минимально необходимые средства к существованию, защиту от насилия, жестокого обращения, экономической и сексуальной эксплуатации с учётом специфики периода детства. В этих странах уполномоченный по правам ребёнка выделен в независимое должностное лицо.

В странах второй группы чаще всего общество ещё только подходит к признанию необходимости учреждения должностного лица, использующего все доступные ему средства для наилучшего удовлетворения интересов детей.

В Российской Федерации проблемами детей занимаются в пределах своей компетенции разные министерства. Минимально необходимую связь между ними организует Министерство труда и социального развития. Проблема создания единой системы услуг детям России по соблюдению

их прав в последние годы признана актуальной и подлежащей проработке на разных уровнях.

Во всех странах дети оказываются в уязвимом положении при отстаивании своих прав потому, что не имеют права голоса, не пользуются влиянием ни в одном из могущественных лобби или учреждений, способных добиваться политических и экономических изменений.

Гражданские и политические права детей признаются в очень немногих странах. Сами дети, как правило, не могут защищать свои права и добиваться их восстановления в случае нарушения.

Традиционный взгляд на детей как на собственность родителей сохраняется во многих обществах. Вмешательство государства в семейные отношения с целью улучшения положения детей нередко рассматривается как посягательство на родительские права. Взрослые всё ещё сомневаются в том, что дети имеют собственные права, и их интересы могут отличаться от интересов родителей, не совпадать с ними и даже приходиться в противоречие.

Человечество медленно продвигается к признанию прав детей самостоятельной социально-правовой категорией. Жалобы детей всё ещё воспринимаются как нечто несерьёзное, к ним принято относиться с гораздо меньшим вниманием, чем к жалобам взрослых.

Многие государства, несмотря на то, что они ратифицировали Конвенцию о правах ребенка, по-прежнему неохотно идут на принятие законов и осуществление политики, адресно направленных на реализацию гражданских и политических прав детей. Лишь в очень немногих странах действительно признаются и защищаются права детей на участие в принятии решений, свободу высказывания, свободу совести и вероисповедания, свободу объединения.

Потребность общества и государства в специальном Уполномоченном по правам ребенка очевидна для всех, кто добивается не только соблюдения законодательно закрепленных прав детей (облегчение доступа к информации, рассмотрение случаев волокиты, неэффективного предоставления услуг или использования неприемлемых процедур), но и расширения более полного соблюдения основных прав человека применительно к детям.

Принятие Конвенции о правах ребёнка, а также другие усилия Организации Объединенных Наций, объявившей, например, 1979 год Международным годом ребёнка, способствовали осознанию важности прав детей и необходимости создания дополнительных механизмов для осуществления независимого контроля за выполнением обществом и государством своих обязательств по обеспечению прав детей.

Учреждение института омбудсмена по правам ребёнка для любого государства - непростой шаг. Не случайно, что далеко не все страны,

ратифицировавшие Конвенцию, создали институт специальных уполномоченных по правам ребенка.

Российская Федерация сочла для себя необходимым сделать в этом направлении первые шаги, несмотря на чрезвычайно сложную экономическую ситуацию.

Институт уполномоченных по правам ребёнка в мире находится в состоянии интенсивного развития. В практике разных стран проверяется реальность достижения детскими омбудсменами ожидаемых от их деятельности результатов.

Характерное для всех действующих в мире уполномоченных по правам ребёнка стремление добиваться признания и защиты прав детей со стороны государства обусловило проявление ряда проблем и противоречий. Разрешать и преодолевать их Российской Федерации предстоит так же, как и другим странам.

В своей основе эти проблемы и противоречия имеют несколько вопросов, на которые каждое государство должно дать однозначный ответ. К таковым относятся следующие вопросы: «Обязаны ли уполномоченные защищать, представлять в суде или иным образом отстаивать максимальное соблюдение интересов ребёнка? Стоит ли перед ними задача добиваться правосудия и социальной помощи для него?»

Традиционно роль омбудсмена заключается в том, чтобы участвовать в разбирательстве по поводу возникающих между отдельным лицом и государством споров, гарантировать соблюдение надлежащих процедур и должное выполнение административных предписаний и норм.

Как правило, омбудсмены не оценивают последствий или результатов расследования по конкретной жалобе. Должны ли они действовать иначе, когда жалоба исходит от ребёнка, поскольку речь идёт об ответственности взрослых за защиту детей? Должен ли омбудсмен, участвующий в разбирательстве конкретного дела, настаивать на соблюдении прав ребёнка даже в том случае, когда это может не соответствовать фактическим интересам данного ребёнка?

Должны ли предложения о внесении изменений всегда исходить из жизненных ситуаций, в которых оказываются дети, или омбудсмен вправе добиваться изменений, руководствуясь принципами и нормами международного права?

Традиционно омбудсмены действуют только по жалобам. Осуществление более широкой и эффективной деятельности возможно, если, с одной стороны, продолжать реагировать на жалобы, а с другой – учитывать необходимость изменений в законодательстве, политике и практике, чтобы устранить основания для таких жалоб.

Многие омбудсмены по правам ребенка не ограничиваются сиюминутными потребностями, а предпринимают упреждающие действия,

например, стремясь изменить отношение к телесным наказаниям или более строго подходить к анализу государственных расходов на детей.

Что более эффективно – возложить эти задачи на законодательно учрежденный орган или сохранять полную независимость омбудсмена, предоставив его ведомству возможность действовать в статусе неправительственной правозащитной организации?

Омбудсмены, работающие независимо, отмечают, что могут свободно высказываться, использовать средства массовой информации, не ограничивать свою деятельность предписанными рамками и не опасаться при этом политического вмешательства или сокращения бюджетных ассигнований.

С другой стороны, действуя на законодательно установленной основе, можно получить доступ к документации, право на то, чтобы соответствующие инстанции запрашивали мнение омбудсмена при выработке политики и принятии законодательства в относящихся к его компетенции областях, а также право проводить расследования.

На эти вопросы нет однозначных ответов, однако, уже сама их постановка создает представления о масштабе и важности задач. Ответы должны искать все службы омбудсменов, прежде всего для того, чтобы уточнить свои первоочередные цели и определить пути их достижения.

Значительное число существующих в различных странах ведомств омбудсмена по правам ребёнка было учреждено в соответствии с законом, принятым на основе специально внесенного для этой цели законопроекта. В нем, как правило, определяются прерогативы и полномочия создаваемого ведомства.

В принципе, такие органы не зависят от правительства. Их финансирование, функции и статус определяются парламентом, которому они, в свою очередь, подотчетны. Поэтому эти ведомства относительно свободны от политического вмешательства и могут открыто оспаривать и критиковать правительственные постановления, политику и решения о выделении средств на нужды детей.

Так, в Норвегии ведомство омбудсмена образовано в 1981 году на основании Закона об учреждении должности омбудсмена по правам ребенка. Ему поручено "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".

При этом, 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 в 1993 году в соответствии с Законом об учреждении должности омбудсмена по правам ребёнка образовано ведомство омбудсмена. Оно функционирует как национальный совет, находящийся

под контролем Министерства здравоохранения и социальных дел, и ежегодно отчитывается перед парламентом страны. Это ведомство 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".

Характер деятельности омбудсмена по делам детей и молодежи заключается главным образом в информировании общественности и формировании общественного мнения по вопросам соблюдения их прав. Он должен представлять поправки к действующему законодательству, а также изменения в области проводимой политики, добиваясь, чтобы понимание интересов детей и соблюдение Конвенции о правах ребенка стали неотъемлемыми условиями соответствующего законодательства.

В Исландии ведомство омбудсмена создано в 1995 году на основании Закона об учреждении должности омбудсмена по правам ребенка. Здесь он обязан "облегчать судьбу детей, а также стоять на страже их интересов, потребностей и прав", уполномочен проводить расследование действий организаций или их сотрудников, наносящих ущерб правам, потребностям или интересам детей. Омбудсмен работает независимо от исполнительной власти, но должен ежегодно отчитываться перед премьер-министром.

Должность комиссара по правам ребенка, основной задачей которого является содействие защите прав детей, учреждена в Бельгии в 1991 году Советом Французской общины. Это ведомство имеет право обращаться к органам государственной власти с просьбой о проведении расследований и требовать предоставления необходимых ему документов у всех государственных учреждений, а также у частных организаций, если они получают государственные дотации.

В Гватемале в 1990 году в структуре правительственного ведомства для расследования случаев нарушения прав человека выделено специальное подразделение, занимающееся вопросами детства и семьи. Оно уполномочено вести просветительскую работу в области прав детей, расследовать случаи их нарушения, контролировать деятельность государственных учреждений, предоставляющих услуги детям, и следить за тем, чтобы законодательство не противоречило Конвенции о правах ребенка.

Ведомство омбудсмена в Коста-Рике учреждено в 1992 году на основании Закона об учреждении независимого единого ведомства омбудсмена взамен четырех прежних, назначенных в 1987 году распоряжением министра юстиции. Сохранив предоставленные ранее значительные полномочия в отношении доступа к официальным документам и получения содействия со стороны правительственных учреждений и организаций при проведении расследований, оно создало

специальное подразделение, которое несет ответственность за защиту прав детей и молодежи.

Муниципальные органы по защите прав детей и подростков в Перу создаются, начиная с 1992 года, в соответствии с Кодексом для детей и подростков на местном уровне государственными ведомствами и неправительственными организациями, призванными заботиться о детях. К концу 1995 года было создано 130 таких органов.

Должность омбудсмена предусмотрена Конституцией Колумбии 1991 года. Назначаемый на эту должность государственный служащий несет ответственность за защиту прав ребенка.

Законопроект об учреждении "комитета омбудсменов" для защиты и более полного соблюдения прав детей и содействия социальной охране детства одобрен в Люксембурге. Такая необычная структура предложена для того, чтобы в столь малом государстве не появился чиновник, наделенный чрезмерной единоличной властью и полномочиями. В данном случае, как, впрочем, и в вышеперечисленных примерах, члены комитета подотчетны парламенту.

В ряде стран должность омбудсмена по правам ребёнка учреждена в рамках законодательства об охране детства, согласно которому функции омбудсмена непосредственно связаны с исполнением и контролем за исполнением соответствующего закона.

В Новой Зеландии ведомство комиссара по правам ребёнка создано в 1989 году на основании Закона о детях, молодежи и семье. Этому ведомству поручено рассматривать жалобы детей на нарушения данного закона, а также осуществлять мониторинг и оценку его выполнения. Комиссар имеет право и обязан содействовать разработке политики и развитию услуг, призванных обеспечить благополучие детей и повысить информированность общества по вопросам охраны детства. Работа этого ведомства финансируется исключительно из государственных средств. Функционирует оно независимо от правительства.

Управление служб по охране детства и защите семьи создано в 1984 году в провинции Онтарио (Канада) в соответствии с Законом об услугах в деле охраны детства и защиты семьи. В задачи управления входят руководство и координация деятельности системы защиты (за исключением защиты в суде) детей и семей, а также консультирование по вопросам, касающимся их интересов.

Ведомства омбудсмена в различных странах имеют разные формы и разные истории развития. Например, Южноавстралийское Бюро защиты интересов детей, созданное в 1981 году в соответствии с Актом о поправке к Закону о социальном обеспечении общин, в 1995 году было объединено с Управлением по делам семьи и отделом, занимающимся проблемой насилия в семье, и реорганизовано в Управление по делам семьи и детства.

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

В Израиле, например, должность омбудсмента по защите интересов учащихся была учреждена в 1990 году Министерством образования, культуры и спорта. Затем, поскольку объём услуг возрос и они распространились на все проблемы учащихся, а не только на вопросы образования, ведомство омбудсмента стало называться «Открытая линия для учащихся». Она функционирует в рамках указанного министерства, и ее сотрудники состоят в штате этого министерства.

Принятый в 1989 году в Австрии Закон о защите интересов молодежи предусматривал создание представительств омбудсменов на местах для консультирования молодежи до 18 лет и оказания помощи в случае конфликтов с органами социального обеспечения и образования. Таким образом, институт уполномоченных представителей молодежи и детей в этой стране был создан сначала в рамках системы социальной защиты и социальной поддержки молодежи.

В том же 1989 году в Вене был назначен первый Уполномоченный по делам детей и молодежи, другие регионы присоединились к этому начинанию в течение 1992-1995 годов

Венский омбудсмен законодательно получил дополнительные полномочия и даже особый статус; освободивший его от подчинения директивам.

Региональные уполномоченные работают во всех девяти землях Федеративной Республики Австрии и ежегодно отчитываются перед местным парламентом. Характер их деятельности представлен в региональных законодательствах. Некоторые уполномоченные имеют четко обозначенные права на информацию, разрешение на инспектирование записей, а также могут участвовать в отдельных процедурах. С одной стороны, они являются независимыми, но, с другой – срок их пребывания в должности в некоторых регионах лимитирован.

Необходимо отметить, что сотрудничество региональных уполномоченных по правам детей с центральным омбудсменом ограничивается, в основном, обменом информацией. Системы отчетности региональных структур перед центральным Уполномоченным не существует.

Национальное австрийское ведомство омбудсмента по правам ребёнка не имеет ни финансовой, ни политической независимости, но может проводить расследование деятельности государственных органов в тех случаях, когда она не соответствует наилучшим интересам детей.

В ряде случаев ведомства омбудсменов включаются в существующие законодательно учрежденные органы. Во фламандском регионе Бельгии законодательно учрежденная организация Kind en Gezin, занимающаяся охраной детства, организовала в 1992 году "службу омбудсмена" по делам детей до шести лет. Ей поручено обеспечивать надлежащее функционирование аналогичных организаций и учреждений, а также способствовать оказанию помощи малолетним детям. В данном случае омбудсмен является государственным служащим при государственном учреждении. Это ограничивает свободу его действий по сравнению с независимыми омбудсменами, но при этом позволяет использовать потенциал ведомства в целях проведения исследований в интересах детей и придания официального статуса представляемым отчетам.

В провинции Британская Колумбия (Канада) законодательное собрание избирает Уполномоченного по делам детей и молодежи, который действует в составе Управления государственного омбудсмена. Он следит за тем, как государственные органы осуществляют заботу о детях, содействует работе с населением и организациями и поддерживает связь с провинциальными и местными учреждениями, занимающимися вопросами охраны детства. Действует Уполномоченный по делам детей и молодежи беспристрастно на внепартийной основе и независимо от правительства. Он проводит расследования общего характера и представляет отчеты.

В Испании введение должности уполномоченного по охране детства последовало за учреждением ведомства народного омбудсмена.

В Дании Национальный комитет по правам ребенка был создан в 1994 году на трехлетний период. Он был учрежден постановлением парламента, но без принятия соответствующего закона. Комитет с 1997 года, по решению парламента, действует в качестве постоянного независимого финансируемого государством органа в составе Министерства социальных дел.

Основной целью Комитета является обеспечение и защита прав и интересов детей в обществе. Он работает по схеме контролирующего органа в системе органов государственной власти. Однако главное его достижение – в мониторинге прав ребенка, инициировании новых законов и национальных обсуждений по проблемам детей. Именно омбудсменовской, контролирующей работой Комитет занимается в меньшей степени.

Несколько иная модель была разработана в Германии, где председатель бундестага и парламентские фракции учредили в 1987 году Kinderkommission (Комиссию по делам детей). Она работает при комитетах бундестага по правам женщин и молодежи и по проблемам семьи и престарелых граждан и имеет в своем составе представителей от них. Каждая из четырех фракций бундестага назначила по одному

комиссару по правам ребёнка, которые и составляют Комиссию. Её 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. Комиссии удалось привлечь внимание к политике в отношении детей и добиться осознания значимости проблем охраны детства.

В некоторых странах службы уполномоченного создаются НПО. Например, в Финляндии Маннергеймовская лига содействия охране детства учредила в 1981 году службу омбудсмена по правам ребенка, чтобы дать молодым людям возможность получить, при необходимости, из первых рук информацию по правовым вопросам и другую помощь. Омбудсмен оказывает целый ряд услуг – от консультаций по основным правовым вопросам до представления интересов детей при рассмотрении исков в суде.

Служба омбудсмена по делам детей и молодёжи Израиля учреждена в 1990 году неправительственной организацией – Национальным советом по охране детства – на основе результатов пилотного проекта, который финансировался частным капиталом и в течение трех предыдущих лет осуществлялся в Иерусалиме. Финансирование этой службы полностью осуществляется за счёт частных фондов, а также пожертвований отдельных лиц и совершенно не зависит от правительства.

Подобные службы, не имея никакого правового статуса, официальных возможностей или полномочий, действуют в интересах детей, сохраняя полную финансовую независимость. Они имеют значительную свободу действий и могут оспаривать и критиковать правительственную политику и методы ее осуществления.

К началу XXI века институт Уполномоченного по правам ребёнка приобрёл статус независимой государственной структуры, предназначенной для организации правозащитной деятельности в интересах детей. В обобщённом виде функции этой структуры охватывают широкий спектр направлений деятельности, предполагая обширные связи уполномоченных со всеми без исключения субъектами-организаторами жизнедеятельности детей. В разных странах эти функции представлены в разнообразных комплектациях.

Деятельность детского омбудсмена во многих странах направлена на то, чтобы государственная администрация осознавала последствия своих действий в отношении детей и несла за них ответственность.

Согласно выводам Международного центра развития ребёнка ЮНИСЕФ, 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 этих прав;
- проводить специальные исследования или содействовать их проведению;
- осуществлять разъяснительную работу для детального ознакомления общественности и официальных органов с правами ребенка.

Не все ведомства омбудсменов по разным причинам выполняют все эти функции в полном объеме. Для этого должны быть созданы определённые условия, основным из которых является право вышеуказанных ведомств на выявление причин, вследствие которых государственная социальная политика не обеспечивает соблюдения прав детей, и внесение предложений по их устранению.

Борьба с нарушениями прав детей является одним из направлений деятельности омбудсмена. При этом ему не обязательно самому рассматривать все жалобы. Это, если и имеет смысл, то возможно только в тех странах, где относительно мало детей, например, в Норвегии или Южной Австралии.

Международный опыт показывает, что, формируя представления о процедуре рассмотрения жалоб, целесообразно понять, что одно ведомство не может обеспечить высокий уровень компетентности при решении проблем детей в разных сферах - социальных услуг, здравоохранения, образования, жизни в семье и т.д.

Уже только по этой причине имеет смысл подумать о процедуре независимого рассмотрения жалоб с целью предоставления уполномоченному возможности опротестовывать нарушения прав детей. Задача омбудсмена может при этом заключаться в контроле за наличием и эффективностью таких процедур и их доступностью.

Учитывая характер жалоб детей, уполномоченный должен уточнять направления своей работы по защите и более полному осуществлению их прав. Действуя таким образом, он мог бы с целью исправить положение использовать свои всегда ограниченные ресурсы и возможности для выявления тех областей законодательства, политики и практики, которые не обеспечивают соблюдение прав детей или даже способствуют их нарушению.

Омбудсмен должен иметь право по собственной инициативе начинать официальное расследование деятельности организаций и проверку исполнения решений, которые могли привести к нарушению прав детей. Поводом для начала такого расследования может послужить ряд конкретных жалоб, которые подскажут, на что следует обратить внимание. В этом случае расследование не будет ограничиваться отстаиванием прав отдельных лиц.

В обязанности омбудсменов в разных странах входит выявление пробелов в информации, необходимой для оценки соблюдения Конвенции о правах ребёнка, и организация исследований, необходимых для их ликвидации. Комитет ООН по правам ребенка неустанно подчеркивает, что без эффективного мониторинга невозможно оценить, в какой мере осуществляется Конвенция. Он также выражает озабоченность в связи с тем, что многие правительства не принимают надлежащих мер для обеспечения сбора информации, необходимой для обоснованных и достоверных выводов о реализации прав детей. Одной из основных задач омбудсменов является распространение информации, как о правах детей, так и о средствах обеспечения их соблюдения. Статья 42 Конвенции обязывает государства, «используя надлежащие и действенные средства, широко информировать о принципах и положениях Конвенции, как взрослых, так и детей».

В этих целях омбудсмены могут сами использовать разнообразные средства. Например, выпуск набора почтовых открыток, содержащих сведения о Конвенции и предусмотренных ею правах, как это сделала в Австрии организация *Kinder und Jugendanwaltschaft*, или специальный выпуск почтовой открытки с текстом, осуждающим рукоприкладство в отношении детей, как это сделал Датский национальный комитет по правам ребенка.

Комитет ООН по правам ребёнка последовательно настаивает на том, чтобы государства-участники обеспечивали детальное ознакомление с принципами Конвенции и налагаемыми ею обязательствами представителей профессий, имеющих прямое отношение к детям. Омбудсменам отводится важная роль в обеспечении выполнения на практике этих рекомендаций Комитета.

В настоящее время омбудсмены или комиссары ведут свою работу по трём основным направлениям:

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

Большинство омбудсменов своей основной задачей считают внесение изменений в проводимую государством политику и действующее законодательство, используя при этом Конвенцию о правах ребёнка как эталонный свод принципов и норм, которыми следует руководствоваться.

Многие из созданных в последнее время ведомств омбудсменов наделены существенными полномочиями скорее в плане содействия упрочению и расширению прав детей в целом, нежели с точки зрения рассмотрения индивидуальных жалоб.

При всех различиях омбудсмен по правам ребёнка должен быть независимым и иметь возможность свободно и решительно отстаивать права детей, выступать от их имени и выражать их интересы.

Служба Уполномоченного по правам ребёнка предназначена проводить линию государства, а не какой-либо политической партии или того или иного правительства. Служебное положение омбудсмента должно быть гарантировано прочным. Он назначается на определенный срок, а его освобождение от занимаемой должности возможно лишь в случае злостно неправомерного поведения с его стороны или неисполнения им своих обязанностей. Снятие омбудсмента с должности, равно как и назначение на нее, не может зависеть от решений какого-либо конкретного министра. Такое назначение должно производиться в результате широких консультаций с независимыми организациями, защищающими права детей.

Финансирование возглавляемого омбудсменом ведомства не может находиться под политическим контролем, оно гарантируется на каждый соответствующий период. Объём выделяемых ресурсов должен, по возможности, устанавливаться парламентом, а не правительством.

Омбудсменам представляется возможность самостоятельно определять направления работы своего ведомства. Несомненно, важнейшее значение имеют консультации правительства с омбудсменами по вносимым ими предложениям, если таковые связаны с осуществляемой государством в отношении детей политикой.

Наличие у омбудсменов возможности гибко определять собственные программные приоритеты является залогом того, что в центре их внимания будут вопросы, касающиеся в первую очередь интересов детей.

Уполномоченный не может быть объектом манипулирования со стороны правительства или политических партий. Правительственные чиновники не должны вмешиваться в их деятельность. Нужно, чтобы независимость уполномоченного была очевидной и для детей, и для взрослых.

Уполномоченный должен:

- иметь возможность выражать свои взгляды по поводу влияния проводимой государственными органами политики на положение детей, не опасаясь санкций или вмешательства со стороны;
- пользоваться доверием детей, для чего необходимо иметь возможность активно отстаивать их права с независимых позиций;
- обеспечивать реальное выполнение положений статьи 12 Конвенции о правах ребёнка, а именно добиваться создания таких условий, при которых мнение детей можно было бы напрямую довести до сведения соответствующих органов;

- привлекать самих детей к участию в обеспечении их прав, опираться на их опыт, а не строить иллюзии и предположения о том, что дети думают и чего они хотят;
- широко использовать средства массовой информации.

Чтобы завоевать доверие детей, омбудсмены должны быть доступными для них. Именно поэтому в работе возглавляемых ими ведомств нетерпим бюрократизм, и им нужно адресовывать свои усилия непосредственно детям.

Важно, чтобы дети имели возможность безбоязненно и с доверием идти на установление прямого контакта со своим Уполномоченным, стиль работы которого должен быть доверительным, а сам он - легко доступен для них.

Необходимо, чтобы информация о работе возглавляемого им ведомства излагалась языком, рассчитанным на детей, и распространялась через средства массовой информации, а также размещалась там, где она может привлечь их внимание. Это ведомство должно стремиться к тому, чтобы стать рупором всех детей.

Информация о его деятельности адресуется детям всех возрастов, принадлежащим к любым этническим меньшинствам. Она должна быть рассчитана и на здоровых детей, и на детей-инвалидов, на сельских и городских детей, мальчиков и девочек, а также на детей из всех слоев общества. С этой целью необходимо на всех нужных языках изготавливать, с учетом возрастных особенностей у детей, серию информационных материалов и разрабатывать методики их распространения.

Содержание деятельности уполномоченного и используемые им методы во многом отличаются от тех, которые применяются при защите прав взрослых. Социальный статус детей невысок и их политическая роль незначительна в большинстве стран. Интересы детей зачастую приносятся в жертву интересам взрослых там, где встает вопрос о распределении времени и ресурсов. Дети никогда не получают того признания и социального статуса, на которые они имеют право, если их проблемам не будет придаваться приоритетное значение.

Авторитет омбудсмена основан на его способности действовать независимо, предоставлять точную информацию, пользоваться уважением и доверием общественности и эффективно решать важные вопросы, затрагивающие интересы детей. Для того, чтобы надлежащим образом выполнять функции по защите прав детей и контролю за их соблюдением, омбудсмены должны обладать предусмотренными законом правами и полномочиями на проведение соответствующих расследований, подачу судебных исков, представление докладов и выражение своего мнения как эксперта в области законодательства, затрагивающего жизненные интересы детей.

Для того, чтобы эффективно выполнять задачи по защите прав детей и контролю за их соблюдением, омбудсменам должны быть предусмотрены законом основные права и полномочия:

- проводить расследования случаев нарушения прав детей, в том числе право доступа к соответствующей документации, право снимать свидетельские показания с частных лиц, а также право доступа в детские учреждения с целью проведения инспекционных проверок;
- подавать или поддерживать судебные иски в тех случаях, когда не представляется возможным или целесообразным сделать это от имени ребенка;
- публиковать соответствующие доклады, используя для этого все приемлемые способы их распространения и придания гласности;
- требовать, чтобы правительство или какие-либо иные органы консультировались с омбудсменом в случаях, когда соответствующие министерства рассматривают предложения о внесении изменений в действующее законодательство, о его отмене или о принятии новых законодательных актов, которые могут затронуть интересы детей;
- требовать от правительственных и иных органов обнародования «заявлений о влиянии на положение детей» с указанием возможных последствий принятия новых законодательных актов или политических мер в отношении детей;
- участвовать в обсуждении докладов, предусмотренных Конвенцией о правах ребёнка.

Основным критерием целесообразности учреждения института Уполномоченного по правам ребёнка является их способность влиять на улучшение жизни детей. Омбудсмены должны регулярно отчитываться перед парламентом о проделанной работе по изменению положения детей, отмечая конкретные перемены, которые стали прямым результатом предпринятых ими инициатив.

Во многих странах, где учрежден пост омбудсмана, у детей впервые появилась возможность самим получить доступ к процессу рассмотрения их жалоб. Омбудсмены, которые занимаются рассмотрением индивидуальных жалоб, сталкиваются с чрезвычайным разнообразием случаев, требующих их вмешательства. Это и плохое обращение в семье, и растление несовершеннолетних, и проблемы со школой, и отсутствие площадок для игр, и дискриминация по отношению к детям; зачастую это также проблемы, возникающие после развода родителей, проблемы отношений со средствами массовой информации и проблемы детей, находящихся в специализированных учреждениях или привлекаемых к уголовной ответственности.

Наиболее важной по своему значению представляется деятельность комиссаров или омбудсменов по информированию детей о том, что они являются обладателями прав человека.

Все ныне действующие службы омбудсмана относятся к распространению информации о правах детей как к одной из основных своих целей. Некоторые из них, например, омбудсмен Норвегии, для достижения этой цели активно использовали средства массовой информации.

В Новой Зеландии комиссар по правам ребёнка считает для себя обязательным вести активную работу по повышению осведомленности общества о масштабах насилия в отношении детей и содействовать коренному изменению его взглядов на наказания, которым они подвергаются. Омбудсмен обеспечил подготовку информационных материалов о Конвенции для широкого распространения в школах.

В Австрии федеральный омбудсмен выпускает ежеквартальный иллюстрированный журнал для детей и, наряду с этим, занимается распространением информации о Конвенции о правах ребёнка, посещая школы и публикуя соответствующие материалы.

Заместитель омбудсмана провинции Британская Колумбия (Канада) имеет специальное поручение информировать общественность о существовании ведомства омбудсмана и о положениях Конвенции о правах ребёнка.

Ведомство по защите прав ребёнка в Коста-Рике и Бюро по защите интересов детей в Южной Австралии проводят семинары, разрабатывают соответствующие учебные программы, публикуют материалы и используют средства массовой информации в целях распространения сведений и повышения уровня понимания в обществе проблем, связанных с их деятельностью.

В Гватемале ведомство по защите прав ребёнка разработало учебную программу для преподавателей и специалистов, программы для родителей и широкой общественности относительно принципов Конвенции о правах ребёнка.

Экономическое и политическое бесправие детей, делающее их беззащитными перед эксплуатацией, жестоким обращением и равнодушием со стороны общества, требует, чтобы во всех странах были созданы независимые 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. Но независимо от того, какая выбирается модель, учреждение должности независимого комиссара или

омбудсмена по правам ребенка является важным свидетельством намерений государства в плане последовательной реализации прав детей.

В долгосрочной перспективе интересы детей потребуют 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.

Важным шагом на этом пути является учреждение, на основании соответствующего законодательного акта, должности омбудсмена или комиссара, наделенного полномочиями представлять доклады в парламент, правом на то, чтобы с ним консультировались по всему спектру входящих в его компетенцию вопросов, а также полномочиями проводить соответствующие расследования.

Назначенный парламентом орган, активно содействующий укреплению и расширению прав детей, не может игнорироваться этим самым парламентом. Не может он игнорироваться и общественностью. Такой независимый орган – это источник достоверной информации о положении детей в обществе, подтвержденной на самых высоких уровнях структуры этого общества. Вот почему законодательное учреждение должности омбудсмена или комиссара по правам ребенка должно стать одной из первоочередных целей в тех странах, которые до сих пор не были готовы к решению этой задачи.

Права детей как концептуальная основа содержания деятельности уполномоченных по правам ребёнка

Г.П.Буданова

Основным смыслом деятельности специализированных детских омбудсменов с момента появления этого должностного лица в международной практике является защита прав детей во всём их многообразии.

Институт Уполномоченного по правам ребёнка в Российской Федерации создаётся с той же целью. Он призван обеспечить создание условий, благоприятных для наилучшей организации периода детства на основе реализации каждым ребёнком его прав, свобод и законных интересов.

Новый государственный социальный институт формируется в период состоявшегося признания в мире прав детей на свободу и равноправие со взрослыми. К пониманию этой социальной нормы человечество продвигалось медленно. Впервые права детей как самоценный феномен были признаны во Франции в 1792 году в документе с символическим названием «Провозглашение прав ребенка». Через 17 лет Швеция предложила концепцию создания независимых органов для мониторинга деятельности правительства в области защиты прав личности.

В сентябре 1917 года в России была опубликована Декларация прав ребенка, зафиксировавшая, что только соблюдение его прав во всем их объеме может проложить путь к наиболее полному осуществлению прав взрослого поколения и послужить наиболее прочной их гарантией, ибо в детях скрыты все величайшие возможности.

Подготовленная российским педагогом, лидером течения "свободное воспитание" Константином Николаевичем Вентцелем эта декларация создала предпосылки для разработки Международным союзом защиты детей Декларации прав ребенка, принятой в 1924 году Ассамблеей Лиги Наций в Женеве и получившей известность как Женевская декларация прав ребенка.

В 1959 году четырнадцатой сессией Генеральной Ассамблеи ООН была принята Декларация прав ребёнка, вобравшая в себя международный опыт отношения к детству как чрезвычайно важному этапу в жизни человека.

Буданова Галина Петровна — кандидат педагогических наук, доцент Академии повышения квалификации и переподготовки работников образования Российской Федерации, директор Центра методики дополнительного образования МНИКРО.

В этом документе было заявлено, что ребёнку должны принадлежать права на имя и гражданство, любовь и понимание, получение образования, пользование благами социального обеспечения, специальную защиту, благоприятные условия для развития, наилучшее удовлетворение своих интересов, защиту от всех форм небрежного отношения, жестокости и эксплуатации.

Длительный (почти двухсотлетний) этап в развитии представлений человечества о назначении периода детства в развитии личности человека завершился в 1989 году принятием Конвенции о правах ребёнка, открывшей, по признанию участников Всемирной встречи на высшем уровне в интересах детей (Нью-Йорк, 30 сентября 1990 года), новую возможность для истинного всеобщего уважения к правам и благополучию детей.

Конвенция предоставила ребенку 46 прав, объединенных требованием наилучшего обеспечения интересов ребенка; установления и обеспечения такой защиты и заботы о детях, которые необходимы для их благополучия.

Определив максимально полно необходимые для нормального развития ребёнка права, Конвенция закрепила возрастные ограничения дееспособности детей и обеспечила тем самым реальность разработки эффективного механизма предупреждения массовых нарушений прав, свобод и законных интересов детей.

Конвенция действует в странах, где охрана здоровья, (физического, умственного и духовного), а также обеспечение социальной защиты детей является предметом особой заботы государства. Несмотря на все (широко известные) трудности, переживаемые в конце XX и начале XXI столетий, Правительство Российской Федерации признаёт для себя необходимым выполнение обязательств, принятых в связи с ратификацией Конвенции о правах ребёнка.

Уровень, который удалось достигнуть Российской Федерации в реализации Конвенции в 1993 - 1997 годах, всесторонне проанализирован в периодическом докладе. Рассмотренный сессией Комитета ООН по правам ребёнка 23 сентября 1999 года вместе с информацией об изменениях в положении детей, произошедших с момента представления доклада Комитету, и шагах, предпринятых Российской Федерацией по осуществлению норм Конвенции в 1997-1999 годах, этот доклад опубликован и доступен для специалистов в области прав детей.

Его подготовка способствовала привлечению внимания органов государственной власти к проблеме прав российских детей, к признанию неоспоримости факта взаимосвязи и взаимозависимости их положения с процессом общественного воспроизводства, масштабами и темпами его роста.

Директор-распорядитель Детского фонда ООН (ЮНИСЕФ) Кэрл Беллами обратила внимание всех, кто причастен к разработке социальных проблем, на то, что в обществе взрослых дети выполняют функции барометра. Они чутко реагируют на перемены в обществе и точно определяют уровень его развития. Но дети не могут влиять на условия, которые, по сути, формируют их будущее. По утверждению Кэрл Беллами, дети живут в обществе взрослых, где правят политики, способные в угоду так называемым государственным интересам нарушить равновесие между миром и войной, жизнью и смертью, знаниями и невежеством, прогрессом и нищетой.

Надежды на улучшение ситуации, - сделала вывод Кэрл Беллами, - появятся тогда, когда будет достигнуто понимание того, что нужно вкладывать деньги в детей, в те проекты, которые удовлетворяют их самые насущные потребности, когда будет признано: национальное развитие невозможно, если у детей нет прав.

Права предоставляются детям потому, что без этого не удастся ни сохранить достигнутого уровня национального развития, ни обеспечить перспективы накопления нового потенциала.

Национальное развитие может быть нарушено, если дети не получат права. Если сегодня лишить детей прав, то завтра это приведет к замедлению общественного прогресса.

Права детей должны быть не просто признаны, они должны последовательно защищаться. Реализация их должна быть обеспечена целенаправленной постоянной деятельностью государства по выделению и расходованию в этих целях денежных, материальных, людских и других ресурсов.

Парламентская Ассамблея Совета Европы в Рекомендациях «О европейской стратегии в защиту детей» в 1996 году обратилась ко всем государствам, объединенным в его рамках, с настойчивым призывом поддержать принцип: "дети, прежде всего", понимая под этим признание прав детей, их всеобщего и неделимого характера удовлетворение нужд детей, содействие их активному и ответственному участию в семье и в обществе.

Ассамблея призвала государства признать, что учет прав, интересов и потребностей ребенка должен быть политическим приоритетом, так как уважение прав ребенка и усиление равенства между детьми и взрослыми способствуют сохранению согласия между ними.

Сделать ребенка приоритетом своей политики, отметила Ассамблея, можно, если обеспечивать полное выполнение Конвенции о правах ребенка и рассматривать удовлетворение интересов детей как руководящий принцип любой деятельности общества и государства. Такая деятельность должна предвосхищать события в положении детей, а не

следовать за ними, реагируя на проявившиеся чрезвычайные ситуации или проблемы, обострение которых достигло критического уровня.

Анализируя многочисленные документы международного уровня, можно сделать общий вывод о том, что улучшить положение российских детей в обществе и государстве можно, если:

- создавать на системно-плановой основе условия для нормального развития каждого ребёнка;
- определять последовательность и взаимосвязь действий на всех уровнях государственной власти, исходя из признания прав, свобод и законных интересов детей;
- стимулировать формирование национальных коалиций, объединяющих партнеров, заинтересованных в благополучии детей;
- активизировать внимание к деятельности уполномоченных по правам ребёнка и оперативно решить вопрос о мандате, позволяющем им реально осуществлять независимый контроль, применяя легитимные методы принуждения к субъектам, допускающим массовые нарушения прав детей (к лицам, по чьей вине или халатности происходят такие нарушения);
- пересмотреть в соответствии с рекомендациями Комитета ООН по правам ребёнка систему финансирования проблем детства, включая выделение и использование средств в целях защиты наиболее уязвимых групп детского населения;
- взять под общественный контроль процесс повышения качества жизни детей, своевременно выявлять негативные проявления в детской среде конкретных законодательных актов;
- добиваться экспертизы всех без исключения политических решений на предмет их влияния на положение российских детей;
- гарантировать реализацию прав детей соответствующими законодательными актами;
- информировать детей о доступных им средствах и способах обжалования в случае нарушения их основных прав, расширять практику создания бесплатных телефонных линий, специализированных адвокатов, судебной и административной системы, предоставляющей детям возможность обращения за защитой в случае возникновения неблагоприятных для них обстоятельств;
- обеспечивать возможность высказывания детьми своей точки зрения по всем касающимся их решениям, реальность их участия соответствующим образом в общественной жизни на всех уровнях – в семье, в местных общинах, в школе и в других заведениях, в судебном разбирательстве и даже на уровне Правительства Российской Федерации;

- обучать детей тому, как они себя должны вести в качестве ответственных граждан, способствовать их интересу к общественным делам и пересмотреть возраст, с которого подростки могут получать право голоса;
- содействовать укреплению возможностей семьи в воспитании детей всеми доступными обществу и государству средствами.

Приведенный перечень позволяет определить назначение, цели, задачи уполномоченных по правам ребёнка. Предполагается, что основным результатом их деятельности в перспективе должно стать изменение отношения государства и общества к детству. Новая этика взаимоотношений мира взрослых с миром детства возникнет и будет развиваться на основе принципа наилучшего удовлетворения интересов детей.

При этом будет осознано, что речь идёт о нескольких возрастных группах от рождения человека и до достижения 18-летнего возраста. Например, выделяемый психологией и педагогикой подростковый (тинэйджерский) возраст не предполагает специальной Декларации или Конвенции о правах этой возрастной категории.

Конвенция предусматривает расширение прав детей на самостоятельное решение вопросов, имеющих особое значение для их жизни, здоровья, образования.

Возрастные границы детства определены на основе многолетних исследований физической и психологической готовности личности к принятию решений по устройству своей жизни без опеки и поддержки.

Недостаточно продуманные решения о снижении возрастных границ ответственности приводят не только к возникновению целого ряда трудно разрешимых противоречий, но и к созданию опасных для жизни и здоровья детей ситуаций.

Признавая значение возрастных ограничений, необходимо иметь в виду, что границы полноценной дееспособности могут устанавливаться исходя из заинтересованности общества в воспроизводстве рабочей силы или в целях сокращения финансовых затрат на содержание детей.

Последствия принимаемых на таких основаниях решений при этом, как правило, не прогнозируются, а потому во внимание до их деструктивных проявлений не принимаются.

Ребёнок должен иметь право не только и не столько на медицинское обслуживание, образование, профессиональное обучение, социальное обеспечение, отдых и развлечения, надлежащее осуществление законности, но и, а может быть, прежде всего, на заботу, внимание, любовь людей, для которых он, именно он, - всё в этой жизни.

Ребёнку должно быть разрешено не только и не столько выражать свое мнение при решении вопросов, имеющих к нему непосредственное отношение, искать и делиться найденной информацией, принимать

участие в культурной жизни и заниматься искусством, встречаться с другими детьми, вступать в ассоциации или создавать их, исповедовать религию в соответствии с возрастом и зрелостью ребенка. Ему должно быть разрешено главное - любить близких ему людей, пользоваться их заботой, знать, что он нужен им.

Ребёнок должен быть защищён не только и не столько от дискриминации и эксплуатации, любых форм насилия, жестокости, похищений, продажи и торговли, вовлечения в противоправную деятельность и потребление алкоголя, наркотиков, табака, незаконного содержания под стражей, физического насилия и пыток, высшей меры наказания, необоснованного отторжения от родителей, вредных для здоровья ребенка традиций. Ребёнка нужно, прежде всего, защищать от растлевающих душу бездуховности, безразличия, безразличия, цинизма.

Ребёнка необходимо социально защищать. По мнению специалистов, это означает, что он должен иметь возможность удовлетворять свои физиологические потребности, поддерживать состояние своего здоровья на необходимом уровне, реализовывать себя в деятельности, представлять перспективы своего развития и создавать условия для самореализации.

Ребёнка надо научить анализировать свою деятельность, определять причины своих неудач, оценивать неожиданно возникшие проблемы и находить способы их разрешения и изменения ситуации.

Государство обязано не только и не столько обеспечить возможность реализации всеми детьми предусмотренных Конвенцией прав, особое обращение с детьми-инвалидами, детьми-беженцами, детьми-представителями национальных меньшинств, детьми-жертвами жестокого или небрежного обращения, пыток и насилия, вооруженных конфликтов, детьми, лишённых попечения родителей, защиту прав, свобод и законных интересов детей. Государство в первую очередь обязано обеспечить поддержку семьи как наиболее благоприятной для развития ребёнка среды посредством всех доступных средств.

Генеральная Ассамблея ООН на своей 54 сессии отнесла положение детей к числу одной из семи основных задач, стоящих сегодня перед миром. Человечество не может смириться с тем, что жизни детей ежедневно угрожает смертельная опасность из-за жестокости или безразличия взрослых. Они должны осознать необходимость изменения отношения к детям. В этой связи первое десятилетие нового тысячелетия объявлено Международным десятилетием культуры мира и ненасилия в отношении детей в мире.

В 1990 году Всемирная декларация об обеспечении выживания, защиты и развития детей признала детей мира невинными, уязвимыми, зависимыми, любознательными, энергичными и полными надежд, а период детства - временем радости и мира, игр, учебы и роста.

Соблюдение Конвенции о правах ребенка находится в числе главных целей, утвержденных Всемирной встречей на высшем уровне в интересах детей. Для достижения этой цели необходимо, чтобы политические деятели, пресса и общественность все более активно стали сопоставлять успехи общества с положениями Конвенции. Важно, чтобы политические лидеры были озабочены прогрессом в достижении намеченных целей.

«Социальная политика, - отмечается в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию "Государство Россия. Путь к эффективному государству. (О положении в стране и основных направлениях внутренней и внешней политики государства)", - это не только помощь нуждающимся, но и инвестиции в будущее человека, в его здоровье, в его профессиональное, культурное, личностное развитие».

Конвенция ориентирует государства на последовательное применение принципа «в наилучших интересах ребенка» при решении всех без исключения вопросов жизнедеятельности общества. В соответствии с требованиями Конвенции дети должны быть защищены государством и взрослым сообществом от любых воздействий, препятствующих процессу их нормального взросления.

Восстановление прав ребёнка должно при всех условиях осуществляться на бесплатной основе специальными государственными службами. Лица, виновные в нарушении прав детей, должны привлекаться к ответственности и подлежать наказанию, в том числе и в форме финансовых вложений в компенсацию нанесенного ребёнку материального и морального ущерба.

Концентрация внимания на обязанностях лиц, от которых зависит реализация прав ребёнка – задача, требующая немедленного разрешения. Призывая международное сообщество продолжить совместную работу по улучшению положения детей, ЮНИСЕФ последовательно рекомендует всем государствам обратить внимание на создание таких условий, при которых:

- права детей широко поощрялись и соблюдались;
- законы в отношении детей всегда принимались с учетом наилучшего обеспечения их интересов;
- дети всех групп и категорий жили в атмосфере заботы, понимания, опеки и поддержки, могли осуществлять свои права, имели возможность реализовать свой творческий потенциал, вести здоровый образ жизни, получать достойное образование, участвовать в принятии решений, от которых зависит их благополучие;
- государственная политика разрабатывалась с учётом интересов детей; программы организации их жизнедеятельности имели в основе моральные критерии беспристрастности и социальной справедливости;

- солидарность с теми, кто находится в наименее благоприятном положении, признавалась критерием нравственности и основой социальных норм;
- своевременное оказание помощи наиболее нуждающимся категориям населения России предусматривалось при прогнозе последствий экономических и социальных реформ;
- принципы профилактики эксплуатации и дискриминации имели ресурсное обеспечение;
- семья получала помощь в выполнении обязанностей по воспитанию детей, адекватную возникшим не по её вине трудностям.

Мир, в котором будут созданы такие условия, станет богаче в своем разнообразии в результате общей приверженности делу реализации прав детей, к чему искренне должны стремиться правительства, семьи и гражданское общество в целом.

Процесс социальной защиты соотносится с процессом социального развития детей. Предусматриваемая этими процессами социальная помощь детям в трудных обстоятельствах предполагает активизацию их собственных усилий.

Ребенок должен быть не только объектом, но и активным субъектом своего личностного развития. Конвенция вызвала исключительно высокий интерес самих детей и способствовала активизации их участия в социальной деятельности. В развитых странах дети обращаются с конструктивными предложениями в национальные парламенты, формируют детские парламенты, принимают участие в референдумах, касающихся прав детей, в национальных движениях за мир.

Процесс социального воспитания детей в России имеет тенденции развития.

Задачи социальной защиты детства и социального развития детей в Российской Федерации решаются различными структурами на разных уровнях разнообразными способами. Уполномоченным по правам ребёнка предстоит найти свое место, осознавая, что главным результатом этих процессов является одновременное решение задач по сохранению жизни ребёнка, созданию условий для его нормального развития и формированию его жизнестойчивости.

Должность специального Уполномоченного по правам ребёнка (детского омбудсмена) вводится с целью координации деятельности ведомств в интересах детей с учётом того, что каждое из них имеет свой бюджет, в котором предусмотрены средства на разработку и реализацию программ по разным направлениям жизнедеятельности детей.

Институт Уполномоченного по правам ребёнка формируется как одна из организационных структур системы социального контроля за выполнением требований Конвенции о правах ребёнка в Российской Федерации. Её создание для нашей страны - проблема сложная в связи с

непроработанностью вопросов нормативного регулирования взаимодействия разных субъектов.

Социальный контроль предполагает возможность согласования интересов государства и индивидов на основе законодательно установленных норм, правил, регулятивов. Эта форма контроля не предполагает применения санкций. Она предназначена для выявления расхождений между фактическим и ожидаемым (установленным законом) поведением государства, общества, граждан по отношению к детям и стимулирования применения легитимных мер принуждения для выполнения требований Конвенции о правах ребёнка.

Эффективность разрабатываемого механизма социального контроля зависит от совокупности факторов, о существовании которых ещё только предстоит узнать в процессе накопления представлений о ситуациях нарушения прав детей и причинах их появления.

Положение детей в Российской Федерации остаётся сложным и по-прежнему требующим к себе самого пристального внимания государства и общества.

Государство не может позволить себе роскошь прекращения работы по укреплению правовой защиты детства, оказанию помощи семье, предупреждению социальных девиаций в детской среде. Не утратили значения задачи обеспечения сохранения и укрепления здоровья детей, доступности полноценного качественного образования всех уровней (цензов).

Государственная социальная политика в интересах детей призвана регулировать деятельность всех субъектов-организаторов их жизнедеятельности на федеральном и региональном уровнях, предполагать и обеспечивать координацию действий органов законодательной и исполнительной власти, финансово-промышленных корпораций, средств массовой информации по созданию условий для нормального развития детей, допускать и стимулировать широкое участие неправительственных организаций в организации процессов реализации прав и законных интересов ребёнка. Необходимо понять, что только изменение общей ситуации в стране может реально улучшить положение детей.

Обеспечить реализацию прав детей в полном объёме удастся, если будет преодолен экономический кризис, снижен уровень социальной напряженности, улучшен социально-психологический климат в стране, изменено отношение законодательной и исполнительной власти к детству, обеспечено полноценное финансирование программ, предназначенных для разрешения его проблем. Для этого необходимо последовательно отслеживать и отстаивать приоритетность детства при принятии решений о распределении ресурсов. Обеспечить достижение этой цели можно при

участии широкой общественности, средств массовой информации, неправительственных правозащитных организаций.

К началу XXI столетия Минюстом России и региональными органами юстиции зарегистрировано более 500 неправительственных организаций. Часть из них располагает значительным потенциалом для разрешения проблем детства. В их арсенале - опыт разработки и реализации комплексных программ социального развития; участия в организации процессов позитивной социализации детей, организации их досуга.

Неправительственные организации решают задачи защиты и поддержки детей, оказавшихся в особо трудных обстоятельствах; принимают активное участие в исследовании положения детей, изучают реальность и реализуемость их прав; используют свой авторитет в случаях, требующих вмешательства общественности.

Российская Федерация вступила в XXI век, располагая сформировавшимся за последние 10 лет опытом решения проблем детства на основе демократических принципов законодательного обеспечения прав ребенка, государственной поддержки семьи, защиты прав детей, подготовки их к полноценной жизни в обществе, установления и соблюдения государственных минимальных социальных стандартов основных показателей качества жизни детей с учетом региональных различий, ответственности должностных лиц и граждан за нарушение прав и законных интересов ребенка, причинение ему вреда, государственной поддержки органов местного самоуправления общественных объединений и иных организаций, осуществляющих деятельность по защите прав и законных интересов ребенка.

Соблюдение прав детей, предусмотренных Конституцией Российской Федерации, недопущение их дискриминации, упрочение основных гарантий прав и законных интересов детей, а также восстановление их прав в случаях нарушений отнесены государством к числу приоритетных социальных задач.

Формирование правовых гарантий прав ребенка осуществляется на государственном уровне. Содержание законодательной базы приводится в соответствие с необходимостью формирования системы условий, благоприятных для физического, интеллектуального, психического, духовно-нравственного развития детей.

Особого внимания при этом требует организация вокруг конкретного ребёнка дружественной ему среды, своеобразной «зоны любви и сочувствия».

Формирование такой социальной «оболочки» - проблема для России новая. Зарубежный опыт даёт основания предполагать, что ее создание может обеспечить получение новых результатов в реализации прав российских детей.

Целенаправленное стимулирование развития общественных инициатив может обеспечить формирование независимого общественного контроля и привлечение новых ресурсов к обеспечению прав детей.

Успешность решения проблемных вопросов обеспечения прав ребёнка предполагает соорганизацию работы различных министерств и ведомств на основе изменения привычного набора действий каждого из них и усложнения их функций.

Так, например, ориентация на обеспечение востребованности личности обществом и государством требует от системы образования разработки новых образовательных программ (иначе население России может оказаться нетрудоспособным в новых экономических условиях), от Министерства труда и социального развития РФ организации новых рабочих мест и новых производств.

Обеспечение прав детей на современном этапе развития Российской Федерации реально при условии персонифицированной работы с каждым ребёнком. Только всесторонний учет реальных проблем и затруднений каждого конкретного ребёнка может позволить приостановить кризис детства и создать предпосылки для постепенного преодоления негативных тенденций в сфере детства.

Государственная политика - основной гарант создания условий, необходимых для реализации российскими детьми своих прав. Она должна обеспечивать разработку необходимых для обеспечения прав детей законодательных нормативных актов, реализацию президентской программы «Дети России», системное отслеживание ситуации в детской среде, включение интересов детей в число основных параметров, по которым определяется целесообразность управленческих решений, принимаемых на всех уровнях власти, всеми субъектами Российской Федерации, министерствами, организациями, ведомствами.

Социальный статус ребенка предполагает узаконенную и гарантируемую на государственном уровне поддержку детей взрослыми с целью достижения максимально полного раскрытия потенциала развивающейся личности на каждом возрастном этапе.

В условиях состоявшегося в России на короткой временной дистанции резкого разделения общества на богатых и бедных обострилась проблема бедности. В сложившейся ситуации государство поставлено перед необходимостью изменения отношения к проблемам детства. Разработка механизмов его защиты приобрела общегосударственное значение.

В обществе назрела потребность в изменении социальной политики государства, ее переориентации на разработку, моделирование и конструирование межведомственной системы социальной защиты детей, нацеленности на сохранение и развитие здоровья и интеллекта каждого ребёнка, его творческого потенциала.

Современная Россия не может быть признана классическим правовым государством. Таковым государство становится лишь при гармоничном сочетании четырех компонентов: признания прав, возможностей их реализации и защиты, осознания людьми своих прав, и, наконец, их активной жизненной позиции, выраженной в готовности защищать и отстаивать свои права.

Реализации прав ребенка невозможно добиться только путем принятия законов и создания механизмов обеспечения их выполнения. Не менее важным является понимание обществом, взрослыми и детьми, каждым человеком необходимости решительного устранения из общественной психологии непризнания ребенка самоценной личностью, наделённой правами.

Признавая важность широкого привлечения общества к проблеме прав человека, необходимости роста «грамотности в области прав человека» ООН объявила период с 1995 по 2005 год Десятилетием прощения в области прав человека.

Принимаемая уполномоченными по правам ребёнка стратегия правозащитной деятельности должна быть организована в соответствии с тезисом "главное - детям". Известно, что этот принцип признан ЮНИСЕФ руководящим в политике государств - участников Конвенции о правах ребёнка. На его основе предлагается установить в государствах благоприятный для удовлетворения нужд детей порядок распределения ресурсов.

Решение этой задачи в Российской Федерации - процесс сложный. Для обеспечения и защиты прав, свобод и законных интересов самой незащищённой категории населения России нужны независимые механизмы.

Предпринимая попытки разработки такого механизма, первые российские детские омбудсмены столкнулись с рядом препятствий, преодолеть которые собственными усилиями они не могут. Имея ввиду перспективу расширения в России числа уполномоченных по правам ребенка, важно принять это к сведению. Задача формирования независимого механизма обеспечения прав детей в Российской Федерации не получила пока разрешения. По этой причине уполномоченные по правам ребёнка оказались в ситуации нереальности разрешения сложнейших по сплетению обстоятельств проблем.

По заключению региональных уполномоченных, им постоянно приходится иметь дело с бедами детей. Таковые возникают по разным причинам, но общим для всех них является неспособность общества защищать детей от сложных факторов риска.

Условия жизни определённой части российских детей не обеспечивают их защищённости от дискриминации, эксплуатации, насилия, жестокости и не предполагают возможности нормального

физического, психического, интеллектуального, духовно-нравственного развития.

Этот вывод делается уполномоченными на основании отдельных, но не единичных фактов. В защите государства, как удалось установить уполномоченным по правам ребёнка, нуждается так много детей, что оказание им всем помощи не представляется реальным.

Ситуация осложняется тем, что Российская Федерация, как впрочем и другие страны, не располагает системой показателей для оперативного выявления детей, подверженных деструктивным для развития личности влияниям.

Создание условий, препятствующих попаданию детей в зоны риска, т.е. в особые обстоятельства, оценивается во всём мире как проблема, требующая постоянного внимания государства и общества. Однако в России эта проблема пока ещё на государственном уровне не только не разрабатывается, но и не рассматривается как социально опасная.

Уполномоченный в современной России поставлен перед необходимостью включения в сложные процессы разрешения конфликтов, связанных с проблемами жилья, алиментов, насилия, жестокости, усыновления, дискриминации, эксплуатации.

Его взаимоотношения с социально неблагополучной семьёй, образовательными учреждениями, детскими поликлиниками, религиозными объединениями, административными инспекциями, негосударственными структурами и иными субъектами - организаторами жизнедеятельности детей - строятся на необходимости применения всех легитимных методов принуждения в целях удовлетворения прав, свобод и законных интересов детей.

Уполномоченный призван добиваться справедливости в каждом конкретном случае нанесения вреда каждому конкретному ребёнку. В этой связи он вынужден вмешиваться в действия органов управления различными ведомствами, обязывая их решать вопросы, которые могли и должны были ранее получить решение в интересах детей.

Очевидно, что такая деятельность объективно не может не вызывать определённого сопротивления. По этой причине возникают вопросы, на которые необходимо срочно найти ответы.

Сегодня необходимо понять, нужна ли российскому обществу фигура, располагающая реальными полномочиями для воздействия на все ветви власти и все ведомства с целью гармонизации их действий по обеспечению прав детей.

Нужно осознать, имеет ли смысл сосредоточить управление процессом создания гарантированных государством условий для нормализации положения российских детей в институте Уполномоченного по правам ребёнка.

Необходимо определить, каких результатов следует ожидать при «включении» детского омбудсмана в уже существующую систему социальной защиты и обеспечения жизнедеятельности детей.

Анализ фактов, которыми по итогам первых лет работы располагают уполномоченные, позволяет предположить, что число нарушений прав детей может быть реально сокращено, если все причастные к детству ведомства будут выполнять возложенные на них законами функции в полном объёме и на высоком качественном уровне.

Неукоснительное исполнение законов всеми ведомствами и всеми должностными лицами представляется сегодня если не основным, то немаловажным фактором предупреждения массовых нарушений прав, свобод и законных интересов детей в Российской Федерации. Эта проблема заслуживает пристального внимания, так как интенсивно развивающиеся вследствие непродуманности социально-экономических реформ процессы углубления нищеты и увеличения разрыва между богатыми и бедными усугубляют ситуацию в сфере детства, способствуя проявлению в детской среде дискриминации, эксплуатации, жестокого отношения, насилия, вовлечения детей в противоправную деятельность.

Социальные девиации и деформации в детской среде уже достигли опасных для общества и государства масштабов. Темпы их роста этих явлений необходимо хотя бы для начала приостановить. Сделать это возможно при условии привлечения внимания всех ветвей власти к проблеме прав детей и целенаправленного формирования в России этики отношения к миру детства как к основному капиталу общества и государства.

В интересах России необходимо ускорить разработку мер по приостановлению роста социальных девиаций в детской среде. Региональные уполномоченные по правам ребёнка при определённых условиях могут подготовить соответствующие предложения на основе информации, которой они располагают о реальном положении дел в конкретном регионе.

Восстановление нарушенных по чьей-то вине прав, свобод и законных интересов каждого ребёнка должно осуществляться в установленном законом порядке специализированными ведомствами, учреждениями. Правовой статус института Уполномоченного по правам ребёнка должен предполагать право на сбор, обобщение и классификацию информации о фактическом положении российских детей с целью её подготовки к рассмотрению на соответствующих уровнях.

Одним из основных результатов деятельности Уполномоченного в этом случае должен быть признан доклад о положении дел в вопросе соблюдения прав детей, находящихся в сфере его компетенции. Такой доклад может рассматриваться как материалы, на основании которых

проводится расследование фактов единичных и массовых нарушений прав детей, и применяются предусмотренные Законом санкции.

Социальная значимость введения в Российской Федерации специального уполномоченного по правам детей признаётся федеральным Уполномоченным по правам человека. Этот вывод имеет самоценное социальное значение. Участие аппарата Уполномоченного по правам человека в формировании нормативно-правовой базы института Уполномоченного по правам ребёнка переводит данную проблему на новый качественный уровень.

Положение детей в российском обществе является предметной основой, на которой выстраиваются принципы отбора, структурирования и организации содержания законодательных актов, необходимых для обеспечения эффективной деятельности уполномоченных по правам детей.

Предназначаемые для правового регулирования отношений, возникающих в процессе защиты законных прав, свобод и законных интересов ребёнка (человека и гражданина Российской Федерации) такие акты предполагают однозначное определение смысла, и содержания деятельности специальных детских омбудсменов. Для этого необходимо определиться в вопросах их полномочий.

Уполномоченный по правам ребенка должен иметь возможность оказывать влияние на государственный аппарат, обеспечивать защиту детей независимо от фактических обращений, используя индивидуальный подход к разрешению проблем ребёнка.

В практике работы региональных уполномоченных проявилась потребность в четырёх группах их прав. По мнению омбудсменов, они должны иметь право на:

- получение любой информации обо всех детях, находящихся в сфере их компетенции;
- доступ к расследованию обнаруженных ими фактов нарушения прав, свобод и законных интересов детей;
- подготовку специальных докладов, требования к которым должны быть утверждены законом;
- внесение в соответствующие инстанции предложений - рекомендаций и получение в установленном законом порядке информации об их рассмотрении.

Первые уполномоченные по правам ребёнка выполняют принятые на себя обязательства, осознавая социальную значимость этой проблемы.

Определение правового статуса Уполномоченного по правам ребёнка в Российской Федерации происходит в период накопления обществом и государством нового опыта социального воспитания детей. Результатом этого процесса должны стать социальная адаптивность, социальная мобильность и социальная ответственность каждого ребёнка. За всеми перечисленными качествами стоит способность личности осознавать свои

права, свободы и законные интересы, пользоваться ими в целях обеспечения безопасности и перспективы своей жизни, своего участия в жизни общества как правопослушного гражданина, активного субъекта демократических преобразований.

Российский институт Уполномоченного по правам ребёнка создаётся в сложной социально-политической и экономической ситуации. Проблема прав детей при всей её чрезвычайной значимости не является единственной, требующей незамедлительного разрешения не завтра, а сегодня. Обратившись ещё раз к Посланию Президента Российской Федерации Федеральному Собранию, заметим, что сильное государство немислимо без уважения к правам и свободам человека. Предполагаемый отказ государства от экономически невозможного государственного патернализма обуславливает необходимость раскрепощения потенциала человека. Сделать его ответственным за себя, своё благополучие и благополучие своих близких реально лишь при активизации процесса обеспечения прав тех, кто будет жить в обновлённой России.

*Приложение 1.***ОБ УЧРЕЖДЕНИИ НА ТЕРРИТОРИИ
ВОЛГОГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ ИНСТИТУТА
УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ РЕБЕНКА****Постановление Главы администрации Волгоградской области**

В связи с обращением Правительства Российской Федерации в адрес Главы администрации Волгоградской области по вопросу включения Волгоградской области в программу сотрудничества Российской Федерации и ЮНИСЕФ по введению института Уполномоченного по правам ребенка и в соответствии с обязательствами, определяемыми фактом присоединения Российской Федерации к Конвенции ООН о правах ребенка, постановляю:

1. Учредить на территории области государственную должность Уполномоченного по правам ребенка Волгоградской области.
2. Утвердить прилагаемое Временное положение об Уполномоченном по правам ребенка Волгоградской области.
3. Должность Уполномоченного по правам ребенка включить в структуру аппарата Главы администрации Волгоградской области. Уполномоченный по правам ребенка по должности является помощником Главы администрации Волгоградской области.

Глава администрации Волгоградской области Н. Максютя

8 мая 1998 года № 232

**ВРЕМЕННОЕ ПОЛОЖЕНИЕ ОБ УПОЛНОМОЧЕННОМ ПО
ПРАВАМ РЕБЕНКА**

Утверждено постановлением Главы администрации Волгоградской области от 8 мая 1998 г. № 232

I. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ И ЗАДАЧИ

1. Должность Уполномоченного по правам ребенка Волгоградской области (далее — Уполномоченный) вводится для защиты интересов детей.
2. Уполномоченный своей деятельностью дополняет существующие формы и средства защиты прав ребенка и взаимодействует с государственными органами,

органами местного самоуправления, в компетенцию которых входят вопросы защиты прав и интересов ребенка.

3. Основными задачами Уполномоченного являются:

- обеспечение гарантий государственной защиты прав и свобод ребенка;
- всемерное содействие восстановлению нарушенных прав ребенка;
- обеспечение соблюдения и уважения прав, свобод и достоинства ребенка государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами;
- анализ состояния дел по соблюдению прав ребенка в Волгоградской области;
- подготовка предложений по совершенствованию федерального законодательства, законодательства Волгоградской области о правах ребенка и приведению его в соответствие с международными нормами;
- содействие участию администрации Волгоградской области в международном сотрудничестве по обеспечению прав ребенка.

4. Уполномоченный руководствуется в своей деятельности Конституцией Российской Федерации, федеральным законодательством, законодательством Волгоградской области и Конвенцией ООН о правах ребенка и другими общепризнанными принципами и нормами международного права, настоящим Положением.

II. ФУНКЦИИ УПОЛНОМОЧЕННОГО

1. Уполномоченный действует в пределах компетенции, установленной настоящим Положением, и не вправе принимать решения, отнесенные к компетенции других государственных органов, органов местного самоуправления и их должностных лиц.

2. Уполномоченный:

- осуществляет прием граждан, рассматривает заявления и обращения по поводу нарушения прав ребенка, жалобы на действия, бездействие или решения государственных органов, органов местного самоуправления и их должностных лиц, нарушающих права и свободы ребенка. Жалобы могут подаваться гражданами и организациями;
- ведет производство по делам о нарушениях прав ребенка, начатым по жалобам или по собственной инициативе;
- оказывает гражданам и организациям, защищающим права ребенка, бесплатную правовую помощь по вопросам, входящим в его компетенцию;
- направляет предложения, рекомендации государственным органам, органам местного самоуправления и их должностным лицам, допускающим нарушения прав ребенка;
- обращается с заявлениями в прокуратуру Волгоградской области в случае принятия органами государственной власти Волгоградской области, органами местного самоуправления законов и иных нормативных актов Волгоградской области, положения которых нарушают права ребенка;

- вносит на рассмотрение Волгоградской областной Думы вопросы о нарушениях прав и свобод ребенка в Волгоградской области;

- осуществляет другие полномочия, предусмотренные настоящим Положением.

3. Уполномоченный вправе возбудить производство по делу о нарушении прав ребенка по жалобе только в том случае, если у заявителя нет иных правовых средств защиты либо все иные правовые средства не дали результатов. В иных случаях Уполномоченный может дать заявителю необходимые разъяснения и указать меры, которые тот может предпринять для защиты охраняемых законом интересов ребенка.

Уполномоченный вправе сам передать жалобу гражданина по подведомственности должностному лицу или органу, компетентному в ее разрешении. К жалобе может быть приложено мнение Уполномоченного по существу дела.

О возбуждении производства по делу одновременно с заявителем должен быть извещен государственный орган, орган местного самоуправления или должностное лицо, действия или решение которого обжалуются.

4. При наличии информации о массовых или грубых нарушениях прав ребенка либо в случаях, имеющих особое общественное значение, Уполномоченный вправе возбудить производство по этим делам по собственной инициативе, известив о возбуждении производства по делу соответствующий государственный орган, орган местного самоуправления или должностное лицо.

5. Уполномоченный вправе провести производство по делу самостоятельно или обратиться с просьбой провести проверку всех или части обстоятельств, подлежащих выяснению, к компетентным органам или должностным лицам.

6. При проведении проверки по жалобе Уполномоченный вправе:

- посещать государственные органы, органы местного самоуправления, государственные и муниципальные учреждения;

- запрашивать и получать от органов государственной власти, органов местного самоуправления и их должностных лиц любые необходимые для производства по делу сведения, документы и материалы;

- получать объяснения от должностных лиц по обстоятельствам, подлежащим выяснению;

- проводить самостоятельно или совместно с компетентными органами и должностными лицами проверку деятельности государственных и муниципальных учреждений, относительно которых он располагает информацией о грубых или массовых нарушениях прав ребенка.

7. Уполномоченный обязан предоставить органу или лицу, действия которого обжалуются, возможность дать свои объяснения по любым вопросам, подлежащим выяснению в процессе проверки. С представленными объяснениями может быть ознакомлен заявитель.

8. Уполномоченный обязан информировать заявителя о ходе производства по делу и по завершении такового сообщить о принятых мерах либо о том, что нарушения прав ребенка не установлено.

О возбуждении, ходе и результатах производства по делам, связанным с нарушениями прав ребенка в деятельности правоохранительных органов, Уполномоченный извещает Главу администрации Волгоградской области.

В случаях, если в процессе производства по жалобе обнаруживаются признаки уголовно наказуемого деяния, Уполномоченный передает имеющиеся в его распоряжении материалы органам, к ведению которых отнесено возбуждение уголовных дел по установленным фактам, и прекращает дальнейшее производство по делу, известив об этом заявителя.

9. До принятия окончательного решения материалы, полученные в ходе производства по делу, разглашению не подлежат.

Уполномоченный не вправе разглашать ставшие ему известными в ходе производства по делу сведения о частной жизни заявителя и других лиц без их согласия.

10. По результатам производства по делу, связанному с нарушением прав ребенка действиями или решениями государственных органов Волгоградской области, органов местного самоуправления муниципальных образований, расположенных на территории Волгоградской области, либо их должностных лиц, Уполномоченный вправе:

- принять и направить органу или должностному лицу, в действиях которого он усматривает нарушение прав ребенка, свое решение, содержащее рекомендации относительно возможных и необходимых мер по восстановлению нарушенных прав и предотвращению подобных нарушений в дальнейшем (копия решения по делу направляется Уполномоченным в вышестоящий орган);

- внести в компетентные органы представление о возбуждении дисциплинарного или административного производства в отношении должностных лиц, в действиях которых усматриваются нарушения прав ребенка.

11. Уполномоченный вправе опубликовать сообщение о результатах производства по делу о нарушениях прав ребенка. Решение о публикации доводится до сведения органа или должностного лица, в действиях которого обнаружены нарушения прав ребенка. По инициативе последних к публикуемому сообщению должно быть приложено объяснение ими своей позиции и действий.

12. По результатам изучения информации о нарушениях прав ребенка, рассмотрения жалоб, заявлений и обращений граждан Уполномоченный вправе:

- направить органам и должностным лицам, обладающим правом законодательной инициативы, предложения о внесении изменений в действующее законодательство, если он полагает, что действия и решения, нарушающие права ребенка, совершаются на основании и во исполнение действующего законодательства или в силу существующих пробелов, а также если действующее законодательство противоречит общепризнанным принципам и нормам международного права, международным договорам Российской Федерации и международным соглашениям Волгоградской области;

- направить государственным органам, органам местного самоуправления и их должностным лицам предложения и рекомендации, относящиеся к обеспечению

прав ребенка и совершенствованию административных процедур, затрагивающих права ребенка;

- обращаться в Волгоградскую областную Думу с предложениями о создании комиссии по расследованию фактов нарушения прав ребенка, имеющих особое общественное значение.

13. Не позднее, чем через месяц по окончании календарного года, Уполномоченный представляет в Волгоградскую областную Думу отчет о своей деятельности.

В ежегодном отчете Уполномоченного должны содержаться общие оценки, выводы и рекомендации, относящиеся к обеспечению прав ребенка в Волгоградской области, и быть указаны государственные органы, органы местного самоуправления и их должностные лица, систематически нарушающие права ребенка и уклоняющиеся от принятия мер по их восстановлению и защите.

Ежегодный отчет Уполномоченного заслушивается на заседании Волгоградской областной Думы. Копия отчета направляется Главе администрации Волгоградской области.

14. По отдельным вопросам соблюдения прав ребенка Уполномоченный может направить в Волгоградскую областную Думу и Главе администрации Волгоградской области специальные доклады.

III. ОБЕСПЕЧЕНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ УПОЛНОМОЧЕННОГО

1. Государственные органы, органы местного самоуправления и их должностные лица в пределах установленных полномочий содействуют Уполномоченному, предоставляют по его запросам материалы и документы, необходимые для осуществления его полномочий.

2. Орган или должностное лицо, получившее решение Уполномоченного, обязаны рассмотреть его в месячный срок и направить Уполномоченному письменный ответ о результатах рассмотрения и принятых мерах.

3. При Уполномоченном для оказания ему консультативной помощи может создаваться экспертная группа по вопросам прав ребенка, состоящая из лиц, имеющих необходимые познания в этой области.

Уполномоченный по правам ребенка Волгоградской области

Волгоградское областное отделение общероссийского общественного фонда «Российский детский фонд»

ПРОГРАММА *социально-правовой поддержки детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в Волгоградской области*

«СПАСАТЕЛЬНЫЙ КРУГ»

В условиях продолжающейся нестабильности социально-экономической и политической жизни в России за последние 3 года наметилась устойчивая тенденция роста числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

Несмотря на тяжелые социально-экономические условия, выявленные дети преимущественно передаются на воспитание в семьи. Но за 1999 год впервые снизилось количество детей, передаваемых на усыновление и под опеку в семьи.

В Волгоградской области 3,5 тыс. детей-сирот и их положение требует особого внимания. Оставаясь бесправными в своем сиротстве, эти дети не имеют шансов на достойную жизнь, переходя из детства в статус взрослого человека. Безграмотный в правовом и юридическом отношении гражданин не имеет возможности достойно войти во взрослую жизнь, а тем более прожить ее, не вступив в конфликт с законом и обществом.

Настало время предложить детям научиться самим решать свои проблемы, отстаивать нарушенные права, выходить из сложных жизненных ситуаций. А этому можно научиться, только повышая свою правовую грамотность и компетенцию. «Научившись сам – помоги другому» – только такая «круговая помощь» друг другу поможет детям-сиротам в будущей взрослой жизни не оказаться на ее обочине.

Часто воспитатели и педагоги детских учреждений не в состоянии прийти на помощь и бороться за нарушенные права детей, оставшихся без попечения родителей. Проблемы устройства в семью, отсутствие закрепленного жилья, построение правильных отношений с родственниками, братьями и сестрами – во всех вопросах необходима компетентная помощь, иначе проблемы, накапливаясь к моменту выхода ребенка из детского дома, станут трудноразрешимыми или приведут к трагедии.

Постоянное получение новой информации, позволяющей детям легче ориентироваться в жизни общества – это тоже важное право ребенка, тем более ребенка в кризисной ситуации

ЦЕЛЬ

1. Осуществление взаимодействия по правовым и юридическим аспектам с детьми-сиротами и детьми, оставшимися без попечения родителей, проживающими в детских сиротских учреждениях Волгоградской области.

2. Правовая адаптация детей, оказавшихся в кризисной жизненной ситуации в условиях современной жизни.

3. Привлечение подростков из детских общественных организаций студентов – будущих социальных работников и юристов к оказанию правовой и социальной помощи детям данной категории.

4. Организация юридической, правовой и социальной поддержки учителей и воспитателей детских домов и приютов Волгоградской области.

5. Выработка навыков обращения детей за правовой помощью и поддержкой.

6. Социальная помощь детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей.

ЗАДАЧИ

1. Формирование у детей и воспитателей необходимых навыков и умения выхода из сложных жизненных ситуаций, с применением правовых знаний в соответствии с международным и российским законодательством.

2. Развитие правовой грамотности у детей разных возрастных категорий с использованием элементов тренинга, игровых сюжетов, формы деловой игры.

3. Знакомство детей и воспитателей с Конвенцией по правам ребенка, историей ее создания, содержанием и основными понятиями.

ФОРМЫ РАБОТЫ

- проведение правовых уроков для детей разных возрастных категорий с элементами игры и постановочных сюжетов (уроки проводятся совместно студентами и подростками детских общественных организаций);

- лекции по правовому законодательству для воспитателей и учителей детских учреждений;

- диспуты, обсуждения, «круглые столы» с участием детей и взрослых;

- распространение юридической, правовой и методической литературы среди детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей;

- оказание гуманитарной помощи детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей.

ЭТАПЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПРОГРАММЫ

1. Осуществление программы начинается с определения круга постоянных участников, занятых в реализации программы (юристы, педагоги, студенты, подростки детских общественных организаций Волгоградской области).

2. Подготовка тематических планов по проведению правового обучения детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

3. Разработка и подборка необходимой методической и справочной литературы соответствующей тематики для передачи детям и воспитателям с целью дальнейшего использования ее в процессе защиты прав несовершеннолетних данной категории.

4. Осуществление последующего социального, юридического и правового сопровождения детей и воспитателей детских домов и приютов Волгоградской области (по обращаемости и по мере необходимости).

Руководители программы:

Алексеева Татьяна Николаевна – Уполномоченный по правам ребенка Волгоградской области, тел. 34-73-70

Скрынникова Раиса Кузьминична – председатель правления Волгоградского областного общественного фонда «Российский детский фонд», тел. 34-90-42.

Наш адрес: 400005, г. Волгоград, ул. Советская, д. 43, Волгоградское областное отделение «Российский детский фонд».

Контактные телефоны: 34-73-40, 43-90-42, 34-20-55.

Проезд: трамвай и троллейбус до остановки «Площадь Ленина».

**УПОЛНОМОЧЕННЫЙ ПО ПРАВАМ РЕБЕНКА
ВОЛГОГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ
ВОЛГОГРАДСКОЕ ОБЛАСТНОЕ ОТДЕЛЕНИЕ
ОБЩЕРОССИЙСКОГО ОБЩЕСТВЕННОГО ФОНДА
«РОССИЙСКИЙ ДЕТСКИЙ ФОНД»
УПРАВЛЕНИЕ ИСПОЛНЕНИЯ НАКАЗАНИЙ
МИНЮСТА РОССИИ
ПО ВОЛГОГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ**

**ОТКРЫТАЯ БЛАГОТВОРИТЕЛЬНАЯ ПРОГРАММА
«ЗА РЕШЕТКОЙ – ДЕТСКИЕ ГЛАЗА»**

г. Волгоград

В нашей области ежегодно растет число несовершеннолетних, совершивших различные правонарушения, в том числе отбывающих наказание в местах лишения свободы в Октябрьской спецшколе и Камышинской воспитательной колонии для несовершеннолетних.

Большое количество несовершеннолетних подолгу находится под следствием в следственных изоляторах. Как правило, это воспитанники детских домов и дети из неблагополучных семей.

В течение последних лет, как показывает статистика, возрастает количество несовершеннолетних с отклонениями в психическом развитии, с алкогольной и наркотической зависимостью, с венерическими заболеваниями, больных туберкулезом, ВИЧ-инфицированных.

В условиях многолетнего бюджетного дефицита, экономической нестабильности и возрастающей инфляции следственные изоляторы, Октябрьская спецшкола и Камышинская воспитательная колония, где находятся несовершеннолетние, испытывают все большие трудности в содержании, обучении и воспитании контингента. Факты свидетельствуют о том, что в этих учреждениях не хватает полноценного питания, одежды, обуви, белья, постельных принадлежностей, учебников, тетрадей, ручек, карандашей, книг для чтения, инвентаря для спорта, медикаментов и многого другого.

Содержание несовершеннолетних в следственных изоляторах и воспитательных учреждениях при существующих в этих учреждениях условиях порождает у них чувство изоляции, отверженности и крайне пагубно отражается на здоровье и психике. В наиболее тяжелом положении оказываются сироты. Они не только не имеют родителей, но и, как правило, утратили связи с родственниками и близкими, которые могли бы оказывать им помощь. многих из них никто не навещает, никто не ждет после освобождения. По окончании срока наказания сироты выходят на свободу беззащитными, слабо подготовленными к самостоятельной жизни

в бытовом, нравственном и социальном отношении, не имеют жилья, не могут найти работу и при таких условиях не получают надежную государственную поддержку.

Цель программы:

оказание юридической, психологической и гуманитарной помощи несовершеннолетним правонарушителям и преступникам

Задачи программы:

- оказание правовой поддержки педагогам, воспитателям и руководителям спецучреждений для несовершеннолетних;
- организация юридической и психологической помощи подросткам, оказавшимся в кризисной жизненной ситуации;
- целевой сбор гуманитарной помощи среди населения (одежды, обуви, учебников, книг для чтения, канцтоваров, предметов личной гигиены, лекарственных средств, витаминов, продуктов питания и др.);
- привлечение благотворительных взносов от предприятий, коммерческих банков, бизнесменов, общественных организаций и др.

Формы работы:

- пропагандистская деятельность через средства массовой информации (радио, газеты и телевидение);
- лекционно-практические занятия с учителями и воспитателями спецучреждений;
- организация занятий с подростками в спецучреждениях (видеотренинги, ролевые и ситуационные игры, занятия-размышления, дискуссии, проведение психологических тестирований);
- проведение активных форм работы по профилактике алкогольной и наркотической зависимости, по проблемам ВИЧ/СПИД;
- проведение опросов, анкетирования по обозначенным проблемам среди несовершеннолетних правонарушителей и преступников;
- организация выездных культурно-досуговых мероприятий в спецучреждениях.

Руководители программы:

Алексеева Татьяна Николаевна – Уполномоченный по правам ребенка Волгоградской области, тел. 34-73-70

Скрынникова Раиса Кузьминична – председатель правления Волгоградского областного общественного фонда «Российский детский фонд», тел. 34-90-42.

Сизов Игорь Васильевич – начальник управления исполнения наказаний Минюста России по Волгоградской области, тел. 38-42-32.

Наш адрес: 400005, г. Волгоград, ул. Советская, д. 43, Волгоградское областное отделение «Российский детский фонд».

Контактные телефоны: 34-73-40, 43-90-42, 34-20-55.

Проезд: трамвай и троллейбус до остановки «Площадь Ленина».

Приложение 2**Временное положение
о консультанте – представителе Губернатора Калужской области
по правам ребенка****Постановление Губернатора области от 17 сентября 1998 г.**

Должность консультанта- представителя Губернатора Калужской области по правам ребенка вводится в связи с участием Калужской области в пилотном проекте Детского фонда ООН (ЮНИСЕФ) и Министерства труда и социального развития Российской Федерации.

I. Общие положения и задачи

1.1. Должность консультанта-представителя Губернатора Калужской области по правам ребенка (далее - консультант-представитель) вводится для защиты интересов детей и придания приоритетного значения проблемам детей.

1.2. Консультант-представитель своей деятельностью дополняет существующие формы и средства защиты прав ребенка и взаимодействует с государственными органами, органами местного самоуправления, в компетенцию которых входят вопросы защиты прав и интересов ребенка.

1.3. Консультант-представитель руководствуется в своей деятельности Конституцией Российской Федерации, федеральным законодательством, законодательством Калужской области, Конвенцией ООН о правах ребенка, настоящим Положением.

1.4. Основными задачами консультанта-представителя являются:

1.4.1. Содействие обеспечению гарантий государственной защиты прав и свобод ребенка на территории Калужской области.

1.4.2. Всемерное содействие восстановлению нарушенных; прав, свобод и достоинства ребенка государственными органами, органами местного самоуправления и их должностными лицами.

1.4.3. Анализ состояния дел по соблюдению прав ребенка в Калужской области.

1.4.4. Подготовка предложений по совершенствованию федерального законодательства Калужской области о правах ребенка и приведению его в соответствие с международными нормами.

1.4.5. Содействие участию администрации Калужской области в международном сотрудничестве по обеспечению прав ребенка.

1.4.6. Содействие повышению информированности детей и взрослых в области прав ребенка.

1.4.7. Содействие доступу детей к различным формам эффективной защиты и рассмотрения их жалоб, в том числе в специализированных учреждениях и школах.

1.4.8. Содействие координации между различными органами государственной власти, которые предоставляют услуги для детей.

1.4.9. Организация деятельности Консультативного совета по правам ребенка.

II. Функции консультанта-представителя Губернатора по правам ребенка

2.1. Консультант-представитель действует в пределах компетенции, установленной настоящим Положением.

2.2. Деятельность консультанта-представителя направлена на защиту прав-детей, проживающих на территории Калужской области.

2.3. Консультант-представитель:

2.3.1. Осуществляет прием граждан, рассматривает заявления и обращения по поводу нарушения прав ребенка, жалобы граждан и организаций на действия, бездействия или решения государственных органов, органов местного самоуправления и их должностных лиц, нарушающих права и свободы ребенка.

2.3.2. Оказывает гражданам и организациям, защищающим права ребенка, необходимую помощь по вопросам, входящим в его компетенцию.'

2.3.3. Направляет предложения, рекомендации государственным органам, органам местного самоуправления и их должностным лицам, допускающим нарушения прав ребенка.

2.3.4. Вносит предложения Губернатору области в случае принятия органами государственной власти Калужской области, органами местного самоуправления законов и иных нормативных актов, положения которых нарушают права ребенка.

2.4. При наличии информации о массовых или грубых нарушениях прав ребенка либо в случаях, имеющих особое общественное значение, консультант-представитель вправе обратиться с просьбой провести проверку всех или части обстоятельств, подлежащих выяснению, компетентным органам или должностным лицам.

2.5. При проведении проверки по жалобе консультант-представитель вправе:

2.5.1. Посещать государственные органы, органы местного самоуправления, государственные и муниципальные учреждения.

2.5.2. Запрашивать и получать от органов государственной власти, органов местного самоуправления и их должностных лиц необходимые сведения, документы и материалы.

2.5.3. Проводить самостоятельно или совместно с компетентными органами и должностными лицами проверку деятельности государственных органов

исполнительной власти области, относительно которых он располагает информацией о грубых или массовых нарушениях прав ребенка.

2.6. Консультант-представитель обязан информировать заявителя о результатах рассмотрения обращений и по завершении такового сообщить о принятых мерах либо о том, что нарушения прав ребенка не установлено.

2.7. Консультант-представитель не вправе разглашать ставшие ему известными в ходе рассмотрения обращений граждан сведения о частной жизни заявителя и других лиц без их согласия.

2.8. По результатам проверки, связанной с нарушением прав ребенка действиями или решениями государственных органов исполнительной власти области, консультант-представитель вправе:

2.8.1. Принять и направить органу или должностному лицу, в действиях которого он усматривает нарушение прав ребенка, рекомендации относительно возможных и необходимых мер по восстановлению нарушенных прав и предотвращению подобных случаев нарушения прав ребенка.

2.8.2. Обратиться в компетентные органы с просьбой о возбуждении дисциплинарного или административного производства в отношении должностных лиц, в действиях которых усматриваются нарушения прав ребенка.

2.9. Консультант-представитель вправе опубликовать сообщения о результатах рассмотрения обращений по фактам нарушений прав ребенка. Решение о публикации доводится до сведения органа или должностного лица, в действиях которого обнаружены нарушения прав ребенка.

2.10. По результатам изучения информации о нарушении прав ребенка, рассмотрения жалоб, заявлений и обращений граждан консультант-представитель вправе:

2.10.1. Направить органам и должностным лицам, обладающим правом законодательной инициативы, предложения о внесении изменений в действующее законодательство, если он полагает, что действия и решения, нарушающие права ребенка, совершаются на основании и во исполнение действующего законодательства.

2.10.2. Направить государственным органам, органам местного самоуправления и их должностным лицам предложения и рекомендации, относящиеся к обеспечению прав ребенка и совершенствованию процедур, затрагивающих права ребенка.

2.11. О ходе и результатах рассмотрения обращений, связанных с нарушением прав ребенка в деятельности государственных органов, консультант-представитель извещает Губернатора Калужской области.

2.12. По истечении календарного года консультант-представитель представляет доклад о своей деятельности Губернатору Калужской области. В ежегодном докладе консультанта-представителя должны содержаться общие оценки, выводы и рекомендации, относящиеся к обеспечению прав ребенка в Калужской области с указанием государственных органов, органов местного самоуправления и их должностных лиц, систематически нарушающих права ребенка и уклоняющихся от принятия мер по их восстановлению и защите.

2.13. По отдельным вопросам соблюдения прав ребенка консультант-представитель может направлять Губернатору области специальные доклады.

III. Обеспечение деятельности консультанта-представителя Губернатора по правам ребенка.

3.1. Консультант-представитель Губернатора по правам ребенка назначается на должность и освобождается от неё по решению Губернатора Калужской области.

3.2. Организационно-техническое обеспечение деятельности консультанта-представителя осуществляет аппарат администрации Губернатора области.

ВРЕМЕННОЕ ПОЛОЖЕНИЕ

"Об общественном контроле за обеспечением прав несовершеннолетних в Калужской области"

Настоящее положение призвано способствовать реализации принципов, провозглашенных Федеральным законом РФ "Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации", с тем чтобы:

- сделать невозможным игнорирование нарушения прав несовершеннолетних граждан Российской Федерации, гарантированных Конвенцией ООН по правам ребенка;

- повысить эффективность работы государственных и негосударственных органов и организаций, задачей которых является защита детства.

Глава 1. Общие положения

Статья 1. Предмет общественного контроля

1. Общественный контроль осуществляется за обеспечением предусмотренных Конституцией Российской Федерации, признанными Российской Федерацией принципами и нормами международного права, международными договорами Российской Федерации, федеральными и областными законами о защите прав и законных интересов несовершеннолетних.

2. Общественный контроль за обеспечением прав несовершеннолетних в соответствии с настоящим Положением осуществляется:

- в детских образовательных и медицинских учреждениях, в учреждениях для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, приютах, в интернатах для детей-инвалидов;

- в детских воспитательных колониях, изоляторах временного содержания, в центрах временной изоляции несовершеннолетних правонарушителей.

Статья 2. Принципы общественного контроля за обеспечением прав несовершеннолетних

1. Общественный контроль осуществляется на основе принципов законности, приоритета прав человека и гласности.

2. Общественный контроль осуществляется в соответствии с Конституцией Российской Федерации, признанными Российской Федерацией принципами и нормами международного права,

международными договорами Российской Федерации, федеральными и областными законами.

3. Лица, осуществляющие общественный контроль, наделяются исключительно наблюдательными и информирующими функциями и не имеют полномочий на какое бы то ни было прямое воздействие и вмешательство в деятельность учреждений и организаций.

4. Мероприятия по осуществлению общественного контроля осуществляются во взаимодействии с государственными органами, учреждениями, организациями, общественными объединениями.

5. Сведения о результатах указанных мероприятий по правам ребенка передаются руководству инспектируемого учреждения и в его вышестоящую организацию, поскольку это не противоречит закону и не нарушает законных интересов юридических и физических лиц.

Глава II. Общественный инспектор

Статья 3. Понятие общественного инспектора

Полномочиями общественного инспектора наделяются члены Консультативного /Совета по правам ребенка при Губернаторе Калужской области.

Общественный инспектор имеет право проводить мероприятия общественного контроля за обеспечением прав несовершеннолетних на всей территории Калужской области.

Полномочия общественного инспектора предоставляются на один календарный год.

Статья 4. Обязанности лиц, осуществляющих общественный контроль за обеспечением прав несовершеннолетних

Лица, осуществляющие общественный контроль, обязаны соблюдать положения правовых актов, обеспечивающие работу инспектируемых учреждений и организаций, права персонала этих учреждений и организаций, несовершеннолетних и других лиц, положения других законов и иных правовых актов.

Статья 5. Полномочия общественного инспектора

1. При осуществлении общественного контроля общественный инспектор вправе:

1) посещать в сопровождении членов Консультативного совета по правам ребенка или без них учреждения и организации, указанные в ч.2 ст.1 настоящего Положения, без предварительного уведомления руководства указанных учреждений и организаций;

2) посещать несовершеннолетних, находящихся в детском учреждении, если от них или от других лиц получены жалобы на

нарушение прав несовершеннолетних при их содержании в данном учреждении;

3) знакомиться с документами, на основании которых несовершеннолетние содержатся в данном учреждении, их личными делами, историями болезни;

4) опрашивать несовершеннолетних и иметь с ними свидания наедине без ограничения их количества и продолжительности;

5) беседовать с сотрудниками детских учреждений и знакомиться с документами, связанными с обеспечением их прав;

6) принимать от несовершеннолетних и персонала детских учреждений, а также их родственников и других действующих в их интересах лиц жалобы и заявления;

7) безотлагательно в первоочередном порядке быть принятым руководителем детского учреждения, должностными лицами соответствующего ведомства и местного самоуправления, в ведении которых находятся вопросы, связанные с обеспечением прав несовершеннолетних и персонала детских учреждений;

8) обращать внимание руководителя детского учреждения, других должностных лиц на выявленные при осуществлении общественного контроля нарушения прав несовершеннолетних и персонала учреждений;

9) совмещать свою деятельность по осуществлению общественного контроля со своей работой по профессии и другой общественно полезной деятельностью.

2. При осуществлении общественного контроля общественный инспектор обязан:

1) в своей деятельности руководствоваться исключительно интересами детей, признанными Российской Федерацией международными нормами и правилами, действующим законодательством Российской Федерации и Калужской области;

2) осуществлять общественный контроль безвозмездно;

3) по результатам каждой инспекции составлять соответствующий отчет по установленной форме за своей подписью и подписями доверенных специалистов и представлять его для ознакомления представителю администрации детского учреждения;

4) направлять соответствующий отчет Представителю Губернатора по правам ребенка и в вышестоящую организацию инспектированного учреждения.

3. Общественный инспектор не вправе:

- осуществлять какое-либо прямое воздействие или вмешательство в деятельность инспектируемого учреждения;

- разглашать сведения, полученные им при осуществлении общественного контроля и относящиеся к частной жизни лиц, которые не дали согласия на их разглашение;

- разглашать сведения, полученные им при осуществлении общественного контроля, если:

- разглашение этих сведений может создать угрозу безопасности, жизни или здоровью несовершеннолетних или персонала детского учреждения, или

- разглашение этих сведений запрещено законом.

4. Общественный инспектор не вправе сообщать кому бы то ни было данные о человеке, предоставившем в связи с осуществлением его полномочий какие-либо сведения на доверительной основе, когда хранение в тайне имени предоставившего их лица, других данных, позволяющих установить его, либо характера предоставленных им сведений было оговорено этим лицом либо подразумевалось.

5. Общественный инспектор осуществляет свои полномочия на всей территории Калужской области.

6. Общественный инспектор не может участвовать в мероприятии общественного контроля, если он:

1) является супругом или близким родственником кого-либо из тех, кто лично заинтересован в результатах мероприятия общественного контроля;

2) если он является служащим инспектируемого учреждения или ведомства (общественного объединения), к которому относится данное учреждение;

3) лично прямо или косвенно заинтересован в результатах мероприятия общественного контроля.

При указанных выше обстоятельствах общественный инспектор должен устранить себя от участия в мероприятии общественного контроля, о чем сообщить в службу Представителя Губернатора по правам ребенка.

Статья 6. Приостановление и утрата полномочий общественного инспектора

1. Полномочия общественного инспектора приостанавливаются решением Консультативного совета по правам ребенка при Губернаторе Калужской области, если:

2) общественный инспектор арестован судом в административном порядке - до отбытия административного взыскания в виде административного ареста;

3) общественный инспектор привлечен в качестве обвиняемого в совершении умышленного преступления - до прекращения уголовного дела либо вступления в законную силу оправдательного приговора суда в отношении данного лица;

4) общественный инспектор в течение 6 месяцев не исполняет принятых им на себя обязательств по осуществлению общественных инспекций и не представляет соответствующих отчетов об инспектировании детских учреждений - до выяснения не более чем в течение месяца обстоятельств неисполнения общественным инспектором своих обязательств.

3. Общественный инспектор утрачивает свои полномочия, сдает свое удостоверение, если:

- 1) он сложил их с себя, обратившись с письменным заявлением в орган, давший ему эти полномочия;
- 2) истек срок полномочий общественного инспектора.
- 3) орган, наделивший его полномочиями общественного инспектора, в установленном законом порядке лишил его полномочий.

Статья 7. Ответственность лиц, осуществляющих общественный контроль за обеспечением прав несовершеннолетних

Лица, осуществляющие общественный контроль за обеспечением прав несовершеннолетних, допустившие нарушение закона и других правовых актов, несут ответственность, предусмотренную административным и уголовным законодательством.

Статья 8. Обязанность содействия общественному контролю за обеспечением прав несовершеннолетних

Администрация детских учреждений, другие государственные органы, органы местного самоуправления обязаны создавать условия, необходимые для осуществления общественного контроля, оказывать содействие лицам, его осуществляющим, немедленно реагировать на их обращения.

Лица, осуществляющие общественный контроль, пользуются защитой закона.

Приложение 3.

НОВГОРОДСКАЯ ОБЛАСТЬ

ОБ УТВЕРЖДЕНИИ ПОЛОЖЕНИЯ ОБ УПОЛНОМОЧЕННОМ
ПО ПРАВАМ РЕБЕНКА В ОБЛАСТИ
НА ОБЩЕСТВЕННЫХ НАЧАЛАХПостановление администрации Новгородской области
от 17 марта 1998 года № 90

В целях усиления работы по обеспечению защиты и соблюдения прав ребенка постановляю:

1. Утвердить прилагаемое Положение об Уполномоченном по правам ребенка в области на общественных началах.
2. Назначить Уполномоченным по правам ребенка в области на общественных началах Лисицину Надежду Александровну.
3. Опубликовать настоящее постановление в газете "Новгородские ведомости".

Губернатор области М. Прусак

ПОЛОЖЕНИЕ

об Уполномоченном по правам ребенка в
Новгородской области на общественных началах
Утверждено постановлением администрации области
от 17 марта 1998 года № 90

ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Уполномоченный по правам ребенка в области на общественных началах:

- осуществляет свою деятельность в целях содействия защите и соблюдению прав детей, определенных Конвенцией о правах ребенка, одобренной Генеральной Ассамблеей ООН 20 ноября 1989 года;
- руководствуется в своей деятельности Конвенцией о правах ребенка;
- назначается постановлением администрации области сроком на пять лет;

- освобождается досрочно в случае ненадлежащего исполнения своих функций;
- выполняет свои функции на общественных началах;
- функционирует во взаимодействии с Комиссией по правам человека при Губернаторе области и Межведомственной комиссией по вопросам женщин, детей, семьи и молодежи;
- самостоятельно определяет направления своей работы; ежегодно представляет в администрацию области информацию о своей деятельности.

ОСНОВНЫЕ ПРАВА И ПОЛНОМОЧИЯ

Уполномоченный по правам ребенка в области на общественных началах имеет право:

- обращаться к органам государственной власти и местного самоуправления и инициировать разработку и принятие ими мер по защите прав и улучшению положения детей;

- участвовать в рассмотрении и обсуждении принимаемых в области нормативных актов, затрагивающих интересы детей;

- доступа в областные государственные учреждения к документам, затрагивающим интересы детей, в том числе в учреждения, оказывающие услуги детям.

Уполномоченный по правам ребенка в области на общественных началах:

- содействует разработке мер, обеспечивающих защиту прав и улучшение положения детей, внося конкретные предложения органам государственной власти и местного самоуправления;

- осуществляет прием граждан, в том числе детей, заявлений от них и рассматривает их;

- ведет просветительскую работу, содействует повышению информированности детей и взрослых в области прав ребенка, в том числе через средства массовой информации;

- поддерживает связь с должностными лицами, занимающимися вопросами охраны прав детства;

- анализирует, обобщает и подготавливает для администрации области итоговые материалы о соблюдении в области положений Конвенции о правах ребенка.

Организационно-техническое обеспечение деятельности Уполномоченного по правам ребенка в области на общественных началах осуществляется администрацией области.

Приложение 4

**ОБ УТВЕРЖДЕНИИ ВРЕМЕННОГО ПОЛОЖЕНИЯ
ОБ УПОЛНОМОЧЕННОМ ПО ЗАЩИТЕ ПРАВ ДЕТЕЙ,
ПРОЖИВАЮЩИХ НА ТЕРРИТОРИИ г. ЕКАТЕРИНБУРГА**

Решение Екатеринбургской городской Думы
от 10 февраля 1998 года № 34/3

В связи с принятым Министерством труда и социального развития Российской Федерации совместно с Детским фондом ООН (ЮНИСЕФ) решением по организации и поддержке пилотного проекта по введению института Уполномоченного по правам ребенка в ряде наиболее эффективно действующих в интересах детей регионов, в том числе и в Екатеринбурге, в соответствии с распоряжением Главы города от 5 января 1998 года № 1р(а), Екатеринбургская городская Дума решила:

1. Утвердить временное Положение об Уполномоченном по защите прав детей, проживающих на территории г. Екатеринбурга (приложение 1).
2. Утвердить Судакову Зинаиду Ароновну на должность Уполномоченного по защите прав детей, проживающих на территории города Екатеринбурга.
3. Данное решение опубликовать в средствах массовой информации.

Глава города А. Чернецкий

Приложение 1
к решению Екатеринбургской
городской Думы
от 10 февраля 1998 года №34/3

ВРЕМЕННОЕ ПОЛОЖЕНИЕ**Об Уполномоченном по защите прав детей, проживающих на
территории г. Екатеринбурга**

Настоящее Положение определяет порядок назначения на должность Уполномоченного по защите прав детей г. Екатеринбурга, его компетенцию, организационные формы и условия его деятельности.

Цели:

- Способствование приоритетности политики в отношении детей и подростков.

- Повышение организационного уровня выполнения федеральных, областных и местных законов и нормативных актов.
- Публично-правовая информационная деятельность по правам детей.

1. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

1.1. Должность Уполномоченного по защите прав детей учреждается в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральным законодательством Российской Федерации, Областным законом "О защите прав ребенка", Уставом города Екатеринбурга и иными нормативными правовыми актами, устанавливающими условия и порядок защиты прав ребенка, а также международной Конвенцией о правах ребенка.

1.2. Уполномоченный назначается на должность Главой города Екатеринбурга по согласованию с городской Думой, является муниципальным служащим и пользуется гарантиями в соответствии с законодательством.

1.3. Институт Уполномоченного по защите прав детей вводится для обеспечения гарантии государственной защиты этих прав, их соблюдения и уважения государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами.

1.4. Уполномоченный способствует восстановлению нарушенных прав детей, совершенствованию законодательства, выполнению Областного закона "О защите прав ребенка" и международной Конвенции о правах ребенка, правовому просвещению по вопросам прав детей, норм и методов их защиты.

1.5. Уполномоченный при осуществлении своих полномочий независим и неподотчетен каким-либо муниципальным должностным лицам города.

1.6. В своей деятельности Уполномоченный руководствуется Конституцией Российской Федерации, законодательством Российской Федерации, Областным законом "О защите прав ребенка", Уставом города, международной Конвенцией о правах ребенка, а также общепризнанными принципами и нормами международного права, международными договорами Российской Федерации.

1.7. Деятельность Уполномоченного дополняет существующие средства защиты прав детей, не отменяет и не влечет пересмотра компетенции государственных органов, обеспечивающих защиту и восстановление нарушенных прав.

1.8. Деятельность Уполномоченного по защите прав детей г. Екатеринбурга учреждается в связи с участием в пилотном проекте Детского фонда ООН (ЮНИСЕФ) и Министерства труда и социального развития Российской Федерации.

Подготовка Уполномоченного, его обучение, снабжение специальной литературой, организация изучения международного и российского опыта осуществляется миссией ЮНИСЕФ по Российской Федерации и Министерством труда и социального развития Российской Федерации.

2. ПОРЯДОК НАЗНАЧЕНИЯ НА ДОЛЖНОСТЬ И ОСВОБОЖДЕНИЕ ОТ ДОЛЖНОСТИ УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ЗАЩИТЕ ПРАВ ДЕТЕЙ

2.1. На должность Уполномоченного по защите прав детей назначается лицо, являющееся гражданином Российской Федерации, жителем города Екатеринбурга, не моложе 35 лет, имеющее познания в области защиты прав детей и опыт их защиты.

2.2. Предложения о кандидатах на должность Уполномоченного вносятся Главой города в городскую Думу в течение месяца до окончания срока полномочий предыдущего Уполномоченного.

2.3. Уполномоченный назначается на должность и освобождается от должности Главой города по согласованию с городской Думой.

2.4. Уполномоченный назначается на должность сроком на 5 лет. Финансирование деятельности Уполномоченного осуществляется за счет средств местного бюджета отдельной строкой.

2.5. Окончание полномочий Главы города и истечение срока полномочий городской Думы не влекут прекращение полномочий Уполномоченного.

2.6. Одно и то же лицо не может быть назначено на должность Уполномоченного более чем на два срока подряд.

2.7. Уполномоченный не может являться депутатом выборного органа, заниматься другой оплачиваемой или неоплачиваемой деятельностью, за исключением преподавательской, научной либо иной творческой деятельности.

2.8. Уполномоченный не вправе заниматься политической деятельностью, быть членом какой-либо политической партии.

3. ГАРАНТИИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ЗАЩИТЕ ПРАВ ДЕТЕЙ

3.1. Уполномоченный обладает неприкосновенностью в течение всего срока его полномочий.

3.2. Неприкосновенность Уполномоченного распространяется на его служебное и жилое помещения, багаж, личные и служебные транспортные средства, переписку, средства связи и документы.

3.3. Привлечение Уполномоченного к уголовной или административной ответственности, налагаемой в судебном порядке, задержание, арест, обыск, за исключением случаев задержания на месте преступления, проводится с согласия городской Думы.

3.4. Уполномоченный досрочно освобождается от должности в случаях:

нарушения требований п. 3.5 и п. 3.6 настоящего Положения; вступления в законную силу обвинительного приговора суда в отношении Уполномоченного.

3.5. Полномочия могут быть прекращены ввиду неспособности Уполномоченного по состоянию здоровья или по иным причинам в течение длительного времени (не менее 4 месяцев подряд) исполнять свои обязанности.

3.6. Уполномоченный может быть освобожден от должности в случае подачи им заявления о сложении полномочий.

4. КОМПЕТЕНЦИЯ УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ЗАЩИТЕ ПРАВ ДЕТЕЙ

4.1. Действие Уполномоченного по защите прав детей распространяется на всех детей и подростков, проживающих на территории города Екатеринбурга. Ребенком считается лицо, не достигшее совершеннолетия, т. е. от рождения до 18 лет.

4.2. Уполномоченный является гарантом приоритетности социальной политики муниципального образования "Город Екатеринбург" в отношении прав детей.

4.3. В компетенцию Уполномоченного входят:

- защита прав и охраняемых законом интересов ребенка: личных прав, права на жизнь и воспитание в семье, образование, труд, отдых и досуг, свободное выражение своих взглядов, сохранение своей индивидуальности, защиту чести, достоинства, свободу вероисповедания, неприкосновенность личности;
- защита имущественных прав и интересов ребенка: право на содержание, долю имущества семьи, наследственные права и интересы;
- защита прав и интересов ребенка с ограниченными возможностями: право детей на социальную поддержку, защита прав детей-инвалидов, детей с ограниченными физическими возможностями, детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей; детей, оказавшихся в экстремальных ситуациях, несовершеннолетних правонарушителей;
- представительство и защита прав и охраняемых законом интересов ребенка: совместно с органами опеки и попечительства, судом, прокуратурой, нотариатом, органами загса, комиссией по делам несовершеннолетних, государственной и муниципальной службой по вопросам семьи и детства.

4.4. Деятельность Уполномоченного строится на основе гласности, открытости и доступности.

4.5. Уполномоченный по своему усмотрению рассматривает жалобы на решения, действия (или бездействие), органов местного самоуправления, муниципальных должностных лиц, муниципальных служащих, если ранее заявитель обжаловал эти решения или действия (бездействие) в судебном либо административном порядке, но не согласен с решениями, принятыми по его жалобе.

4.6. В ходе реализации своих полномочий Уполномоченный вправе: беспрепятственно посещать все органы государственной власти, органы местного самоуправления, присутствовать на заседаниях их коллегиальных органов, а также беспрепятственно посещать предприятия, учреждения и организации независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, общественные объединения.

4.7. До вынесения окончательного решения материалы, полученные при рассмотрении жалобы, разглашению не подлежат.

4.8. По результатам рассмотрения жалобы Уполномоченный вправе обращаться в органы суда и прокуратуры с целью защиты нарушенных прав и свобод ребенка, а также присутствовать в порядке надзора при судебном рассмотрении дела несовершеннолетних.

4.9. Средства массовой информации, одним из учредителей (соучредителей) которого являются органы местного самоуправления, государственные предприятия, учреждения и организации либо которые финансируются полностью или частично за счет средств городского бюджета, не вправе отказывать в публикации тех или иных документов Уполномоченного, а также в предоставлении ему эфирного времени.

4.10. По окончании календарного года Уполномоченный представляет доклад о своей деятельности Главе города, в городскую Думу, миссию ЮНИСЕФ в России и Министерство труда и социального развития Российской Федерации.

4.11. Должностные лица бесплатно и беспрепятственно обязаны предоставлять Уполномоченному запрошенные материалы и документы, иную информацию, необходимую для осуществления его полномочий. Запрошенные материалы и документы должны быть представлены Уполномоченному не позднее 15 дней со дня получения запроса, если в самом запросе не установлен иной срок.

4.12. Вмешательство в деятельность Уполномоченного с целью повлиять на его решение, а равно воспрепятствование деятельности Уполномоченного влечет ответственность, установленную законодательством Российской Федерации.

4.13. Для содействия деятельности Уполномоченного при Главе города может создаваться консультативный орган (Совет).

*Приложение 5.***ОБ УТВЕРЖДЕНИИ ВРЕМЕННОГО ПОЛОЖЕНИЯ
ОБ ОТДЕЛЕ ПО ЗАЩИТЕ ПРАВ И ЗАКОННЫХ ИНТЕРЕСОВ
РЕБЕНКА В Г. САНКТ-ПЕТЕРБУРГЕ****Распоряжение Губернатора Санкт-Петербурга от 16 ноября 1998 г. № 1155-р**

В соответствии с Федеральным законом Российской Федерации "Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации" и приказом губернатора Санкт-Петербурга от 11 сентября 1998 года № 70-п "Об отдельных мерах по защите прав ребенка в Санкт-Петербурге":

1. Утвердить Временное положение об отделе по защите прав и законных интересов ребенка в Санкт-Петербурге согласно приложению.
2. Контроль за выполнением распоряжения возложить на первого вице-губернатора Санкт-Петербурга Щербакова В.Н.

Губернатор Санкт-Петербурга В. Яковлев

ВРЕМЕННОЕ ПОЛОЖЕНИЕ

об отделе по защите прав и законных интересов ребенка в Санкт-Петербурге

Утверждено распоряжением Губернатора Санкт-Петербурга
от 16 ноября 1998 года № 1155-р

Настоящее Временное положение об отделе по защите прав и законных интересов ребенка в Санкт-Петербурге регулирует отношения, возникающие в связи с реализацией основных гарантий прав и законных интересов ребенка в Санкт-Петербурге.

1. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

1.1. Отдел по защите прав и законных интересов ребенка в Санкт-Петербурге (далее — Отдел) учрежден приказом Губернатора Санкт-Петербурга от 11 сентября 1998 года № 70-п "Об отдельных мерах по защите прав ребенка в Санкт-Петербурге".

1.2. Отдел в своей деятельности руководствуется Конституцией Российской Федерации, Конвенцией ООН о правах ребенка, Федеральным законом Российской Федерации "Об основных гарантиях прав ребенка в

Российской Федерации", иными законодательными актами Российской Федерации и Санкт-Петербурга и настоящим Положением.

1.3. Отдел является структурным подразделением Канцелярии губернатора Санкт-Петербурга, деятельность которого координирует первый вице-губернатор Санкт-Петербурга, ответственный за социальную сферу.

1.4. Начальник отдела является Уполномоченным по правам ребенка в Санкт-Петербурге и назначается на должность Губернатором Санкт-Петербурга.

1.5. Место нахождения Отдела: Россия, 191011, Санкт-Петербург, Думская ул., 3.

2. ОСНОВНЫЕ ЗАДАЧИ

2.1. Основными задачами Отдела являются:

- обеспечение гарантий и законных интересов, прав и свобод ребенка;
- развитие и дополнение существующих форм и средств защиты прав ребенка во взаимодействии с органами государственной власти Санкт-Петербурга, органами местного самоуправления в Санкт-Петербурге, в компетенцию которых входит защита прав и законных интересов ребенка;
- всемерное содействие восстановлению нарушенных прав ребенка;
- внесение предложений в установленном порядке по совершенствованию федерального законодательства, законодательства Санкт-Петербурга о правах ребенка и приведение его в соответствие с международными нормами права;
- развитие международного сотрудничества по обеспечению прав ребенка.

3. ФУНКЦИИ

В целях реализации основных задач Отдел:

3.1. Анализирует состояние дел обеспечения гарантий прав ребенка и вырабатывает совместно с органами государственной власти Санкт-Петербурга мероприятия по обеспечению прав и законных интересов ребенка.

3.2. Оспаривает в установленном порядке неправомерные, ущемляющие интересы и права ребенка действия должностных лиц органов государственной власти, местного самоуправления.

3.3. Осуществляет прием граждан, рассматривает заявления и обращения по поводу нарушения прав ребенка, жалобы на действия (бездействие) или решения государственных органов, органов местного самоуправления и их должностных лиц, нарушающих права и свободы ребенка.

3.4. Ведет производство по делам о нарушениях прав ребенка, начатым по жалобам или по собственной инициативе.

3.5. Оказывает гражданам и организациям, защищающим права ребенка, правовую помощь по вопросам, входящим в его компетенцию.

3.6. Направляет предложения, заключения, рекомендации государственным органам, органам местного самоуправления и их должностным лицам, допускающим нарушения прав ребенка.

3.7. Ведет разъяснительную работу в учебных заведениях Санкт-Петербурга о правах и законных интересах ребенка.

3.8. Вносит в органы государственной власти Санкт-Петербурга вопросы о нарушениях прав и свобод ребенка в Санкт-Петербурге.

3.9. Осуществляет иные действия, предусмотренные законодательством Российской Федерации и настоящим Положением.

4. ПРАВА НАЧАЛЬНИКА ОТДЕЛА - УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ РЕБЕНКА В САНКТ-ПЕТЕРБУРГЕ

В пределах своих полномочий начальник Отдела — Уполномоченный по правам ребенка в Санкт-Петербурге (далее — Уполномоченный) имеет право:

4.1. Посещать государственные органы и органы местного самоуправления, учреждения, организации и предприятия независимо от форм их собственности.

4.2. Проводить проверки обстоятельств, связанных с нарушением прав ребенка, самостоятельно или с участием государственных и муниципальных органов.

4.3. Запрашивать и получать в установленном порядке от органов государственной власти и местного самоуправления и их должностных лиц необходимые сведения, документы, материалы, необходимые для осуществления задач, возложенных на отдел.

4.4. Получать в установленном порядке объяснения от должностных лиц по вопросам нарушений прав ребенка.

4.5. При наличии жалобы, информации о нарушениях прав ребенка либо в случаях, имеющих особое общественное значение, Уполномоченный вправе возбудить производство по этим делам по собственной инициативе и направить государственному органу, органу местного самоуправления или должностному лицу, в решениях или действиях (бездействии) которых он усматривает нарушение прав и законных интересов ребенка, свое заключение, содержащее рекомендации относительно возможных и необходимых мер восстановления указанных прав и интересов.

4.6. Государственные органы и органы местного самоуправления, их должностные лица, получившие заключение, обязаны в месячный срок рассмотреть их и уведомить Уполномоченного о принятых мерах.

4.7. По результатам рассмотрения жалобы и обращений граждан, изучения информации о нарушении прав и законных интересов ребенка Уполномоченный вправе:

- обратиться в суд в установленном порядке с заявлением в защиту прав и свобод, нарушенных решениями или действиями (бездействием) государственного органа, органа местного самоуправления или должностного лица;
- обратиться в компетентные государственные органы с ходатайством о возбуждении дисциплинарного или административного производства в отношении должностного лица, в решениях или действиях (бездействии) которого усматриваются нарушения прав ребенка.

4.8. Уполномоченный информирует заявителя о ходе производства по делу и по его завершении сообщает о принятых мерах.

О возбуждении, ходе и результатах производства по делам, связанным с нарушениями прав ребенка в деятельности правоохранительных органов, Уполномоченный извещает первого вице-губернатора Санкт-Петербурга, ответственного за социальную сферу.

4.9. Для осуществления своих полномочий Уполномоченный может привлекать квалифицированных специалистов и создавать экспертные группы либо Совет по правам ребенка из числа ученых и специалистов, работающих с детьми.

4.10. До принятия окончательного решения по фактам проверки материалы проверки разглашению не подлежат.

4.11. Уполномоченный ежегодно до 1 февраля года, следующего за отчетным, представляет отчет о проделанной работе первому вице-губернатору Санкт-Петербурга, курирующему социальную сферу.

Результаты работы и материалы проверок доводятся до широкого круга общественности через средства массовой информации.

5. ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНОЕ ПОЛОЖЕНИЕ

5.1. Отдел защиты прав и законных интересов ребенка Санкт-Петербурга ликвидируется в установленном законом порядке по распоряжению Губернатора Санкт-Петербурга.

*Приложение 6.***НИЖЕГОРОДСКАЯ ОБЛАСТЬ****РАСПОРЯЖЕНИЕ
ГЛАВЫ АДМИНИСТРАЦИИ АРЗАМАССКОГО РАЙОНА
от 10 сентября 1998 года № 276 а-р**

В соответствии с Федеральным законом РФ "Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации" и в целях усиления внимания к правозащитной деятельности в отношении детей и подростков:

1. В пределах имеющейся численности штатного расписания ввести при администрации района должность Уполномоченного по правам детей и подростков с 1 сентября 1998 года с окладом согласно штатному расписанию.

2. Утвердить Положение о деятельности Уполномоченного по правам детей и подростков (приложение 1).

Глава местного самоуправления А. Захаров

Положение об Уполномоченном по правам детей и подростков

Утверждено Распоряжением Главы администрации
от 10 сентября 1998 года № 276 а-р

I. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Уполномоченный по правам детей и подростков Арзамасского района является штатным работником администрации района, назначается на должность и освобождается от должности главой администрации района и непосредственно подчиняется ему в своей деятельности.

Деятельность Уполномоченного направлена на защиту прав, охрану здоровья и нравственности, организацию отдыха, оздоровления и занятости детей и подростков.

В практической работе он руководствуется законами Российской Федерации, Федеральным законом РФ "Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации".

Уполномоченный тесно сотрудничает с комиссией по делам несовершеннолетних, органами опеки и попечительства департамента образования, управлением социальной защиты, комитетом по делам молодежи, отделом профилактики правонарушений и преступлений несовершеннолетних РОВД, а также с общественными организациями и гражданами, осуществляющими деятельность по защите прав и законных интересов детей.

II. ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ДЕТЕЙ И ПОДРОСТКОВ

1. Разработка целевых программ защиты прав и законных интересов детей, поддержки детства.
2. Содействие ребенку в реализации и защите его прав и законных интересов.
3. Защита прав ребенка:
 - при осуществлении деятельности в области его образования и воспитания;
 - на охрану здоровья, отдых и оздоровление;
 - в сфере профессиональной ориентации, профессиональной подготовки и занятости;
 - при формировании социальной инфраструктуры для детей.
4. Защита ребенка от информации, пропаганды и агитации, наносящих вред его здоровью, нравственному и духовному развитию.
5. Защита прав детей, находящихся в трудной жизненной ситуации.

III. ОБЯЗАННОСТИ УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ДЕТЕЙ И ПОДРОСТКОВ

Уполномоченный обязан:

1. Проводить личный прием детей и подростков, рассматривает их жалобы и заявления, оказывает практическую помощь, посещает семьи и детей на дому. Содействует функционированию службы неотложной помощи при социальном центре реабилитации несовершеннолетних (в том числе, телефона доверия).
2. Осуществлять контроль за соблюдением государственных минимальных социальных стандартов основных показателей качества жизни детей.
3. Способствовать решению проблемы занятости и трудоустройства несовершеннолетних. Содействует развитию подростковой биржи труда на базе социального центра для несовершеннолетних,

4. Осуществлять контроль за условиями содержания, воспитания и обращения с несовершеннолетними в детских домах, приютах, лечебно-воспитательных учреждениях, детских садах, школах.

5. Осуществлять наблюдение за выполнением законов и постановлений государственных органов власти и управления в сфере социальной защиты несовершеннолетних.

6. Осуществлять контроль за соблюдением администрацией предприятий и организаций режима и условий работы, установленных для несовершеннолетних, созданием необходимых материально-бытовых условий для повышения их общеобразовательного, культурного и профессионального уровня.

7. Совместно с комиссией по делам несовершеннолетних, департаментом образования, комитетом по делам молодежи организовывать акции в защиту прав и законных интересов детей и подростков.

8. Контролировать соблюдение законодательства о труде несовершеннолетних.

9. Готовить для Земского собрания района ежегодный доклад о положении детей в районе.

IV. ПРАВА УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ДЕТЕЙ И ПОДРОСТКОВ

Уполномоченный вправе:

1. Требовать от руководства служб и подразделений хозяйств, предприятий, организаций обеспечения работающих несовершеннолетних всеми необходимыми условиями для нормальной производительной деятельности, учебы, быта, отдыха.

2. Отстаивать права и законные интересы детей и подростков в суде, государственных органах.

3. Инициировать оказание неотложной помощи детям, оказавшимся в трудных жизненных ситуациях.

4. Проводить просветительскую работу через средства массовой информации, школы, учреждения культуры, сельские администрации.

Приложение 7.*Проект*

Принят в первом чтении 14.02.2001

Московской городской думой

**ЗАКОН
ГОРОДА МОСКВЫ****"Об Уполномоченном по правам ребенка в городе Москве"**

Настоящий Закон определяет порядок назначения на должность и освобождения от должности Уполномоченного по правам ребенка в городе Москве, его статус, компетенцию, а также иные вопросы его деятельности.

Глава I. Общие положения***Статья 1. Уполномоченный по правам ребенка в городе Москве***

1. Должность Уполномоченного по правам ребенка в городе Москве (далее - Уполномоченный) учреждается в соответствии с Конвенцией ООН о правах ребенка, Конституцией Российской Федерации и Уставом города Москвы в целях обеспечения гарантий государственной защиты прав, свобод и законных интересов ребенка в городе Москве, признания и соблюдения этих прав, свобод и законных интересов органами государственной власти, органами местного самоуправления города Москвы, их должностными лицами, государственными и муниципальными служащими, организациями города.

2. Должность Уполномоченного является государственной должностью города Москвы.

3. Уполномоченный при осуществлении своих полномочий независим и неподотчетен каким-либо государственным органам и должностным лицам.

4. Деятельность Уполномоченного дополняет существующие средства защиты прав, свобод и законных интересов ребенка, не отменяет и не влечет пересмотра компетенции органов государственной власти, органов местного самоуправления города Москвы, их должностных лиц, государственных и муниципальных служащих, обеспечивающих защиту и восстановление нарушенных прав, свобод и законных интересов ребенка.

5. Уполномоченный защищает права, свободы и законные интересы ребенка, определенные в Конвенции ООН о правах ребенка, Всеобщей Декларации прав человека, Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод, Конституции Российской Федерации, Семейном кодексе Российской Федерации, Федеральном законе РФ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации», иные права, установленные Федеральным

законом РФ «О дополнительных гарантиях по социальной защите детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей», другими нормативными правовыми актами Российской Федерации и города Москвы, в случае их нарушения на территории города Москвы.

Приоритетным в деятельности Уполномоченного является защита прав, свобод и законных интересов детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из их числа, а также иных категорий детей, находящихся в трудной жизненной ситуации.

Статья 2. Правовые основы деятельности Уполномоченного

Уполномоченный в своей деятельности руководствуется общепризнанными принципами и нормами международного права, международными договорами Российской Федерации, Конституцией Российской Федерации, законами Российской Федерации, Уставом города Москвы, настоящим Законом, другими законами и иными нормативными правовыми актами города Москвы.

Статья 3. Задачи Уполномоченного

Основными задачами Уполномоченного являются:

- 1) обеспечение 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 города Москвы о правах, свободах и законных интересах ребенка;
- 5) разъяснение и пропаганда прав, свобод и законных интересов среди детей и их законных представителей;
- 6) содействие деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления города Москвы, общественных и иных некоммерческих организаций в области обеспечения и защиты прав, свобод и законных интересов ребенка;
- 7) информирование общественности о состоянии соблюдения и защиты прав, свобод и законных интересов ребенка, пропаганда положений Конвенции ООН о правах ребенка и института Уполномоченного.

Глава II. Порядок назначения на должность и освобождения от должности Уполномоченного

Статья 4. Требования к кандидату на должность Уполномоченного

На должность Уполномоченного назначается лицо, являющееся гражданином Российской Федерации, не моложе 30 лет, имеющее, как правило, высшее юридическое образование, не совершившее порочащих его поступков, обладающее общественным авторитетом, необходимыми знаниями проблем детства и опытом защиты прав, свобод и законных интересов ребенка.

Статья 5. Назначение на должность Уполномоченного

1. Уполномоченный назначается на должность Московской городской Думой по представлению главы Московской городской администрации, которое вносится в Московскую городскую Думу не позднее, чем за 30 дней до истечения срока полномочий предыдущего Уполномоченного.

2. Уполномоченный назначается на должность большинством голосов от общего числа депутатов Московской городской Думы.

3. Назначение на должность Уполномоченного оформляется постановлением Московской городской Думы.

4. Уполномоченный считается вступившим в должность с момента принесения на заседании Московской городской Думы присяги следующего содержания: «Клянусь защищать права, свободы и законные интересы ребенка, добросовестно исполнять свои обязанности, руководствуясь Конвенцией ООН о правах ребенка, Конституцией Российской Федерации, законодательством Российской Федерации и города Москвы, справедливостью и голосом совести».

Присяга приносится непосредственно после назначения Уполномоченного на должность.

5. Уполномоченный назначается на должность сроком на 5 лет. Одно и то же лицо не может быть назначено на должность Уполномоченного более чем на два срока подряд.

6. Московская городская Дума назначает на должность Уполномоченного не позднее 30 дней со дня истечения срока полномочий предыдущего Уполномоченного.

Статья 6. Условия выполнения Уполномоченным своих обязанностей

1. Уполномоченный не может совмещать свою работу с деятельностью в качестве депутата Московской городской Думы и любых иных органов представительной власти всех уровней, входить в состав органов местного

самоуправления, занимать должность в других органах государственной власти, быть членом политических партий и иных политических общественных объединений.

2. Уполномоченный не может заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности.

3. Уполномоченный обязан прекратить деятельность, не совместимую с его статусом, не позднее 14 дней со дня вступления в должность.

В случае, если в течение указанного срока Уполномоченный не выполнит требования, установленные настоящей статьей, его полномочия прекращаются и Московская городская Дума назначает нового Уполномоченного.

Статья 7. Прекращение полномочий Уполномоченного

1. Полномочия Уполномоченного прекращаются с момента вступления в должность нового Уполномоченного.

2. Полномочия Уполномоченного досрочно прекращаются в случае:

а) занятия деятельностью, не совместимой с должностью Уполномоченного;

б) вступления в законную силу обвинительного приговора суда в отношении Уполномоченного либо судебного решения о применении к нему принудительных мер медицинского характера;

в) письменного заявления Уполномоченного о сложении своих полномочий;

г) прекращения Уполномоченным гражданства Российской Федерации;

д) неспособности по состоянию здоровья или по иным причинам в течение длительного времени (не менее четырех месяцев подряд) исполнять обязанности Уполномоченного;

е) вступления в законную силу решения суда об ограничении дееспособности Уполномоченного либо о признании его недееспособным;

ж) объявления Уполномоченного безвестно отсутствующим или умершим по решению суда, вступившему в законную силу;

з) смерти Уполномоченного;

и) совершения поступка, поносящего честь и достоинство Уполномоченного или умаляющего авторитет института Уполномоченного.

3. Досрочное прекращение полномочий Уполномоченного производится Московской городской Думой по представлению главы Московской городской администрации или группы депутатов Московской городской Думы численностью не менее пяти человек.

4. Постановление о досрочном прекращении полномочий Уполномоченного принимается большинством голосов от общего числа депутатов Московской городской Думы.

5. В случае досрочного прекращения полномочий Уполномоченного новый Уполномоченный должен быть назначен Московской городской Думой в течение 30 дней со дня досрочного прекращения полномочий предыдущего Уполномоченного.

6. Истечение срока полномочий Московской городской Думы, а также ее роспуск не влекут прекращения полномочий Уполномоченного.

Глава III. Принципы деятельности и компетенция Уполномоченного

Статья 8. Принципы деятельности Уполномоченного

1. Деятельность Уполномоченного строится на основе принципов независимости, справедливости, инициативности, ответственности, гуманности, открытости, объективности и доступности, а также взаимодействия и сотрудничества с органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами, государственными и муниципальными служащими, ответственными за обеспечение и защиту прав, свобод и законных интересов ребенка.

2. Уполномоченный осуществляет сотрудничество с Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации, общественными и иными некоммерческими организациями.

3. Уполномоченный не вправе разглашать сведения о частной жизни заявителей и других лиц, ставшие ему известными в связи с защитой прав, свобод и законных интересов ребенка.

Статья 9. Полномочия Уполномоченного

1. Уполномоченный действует в пределах компетенции, установленной настоящим Законом, и не вправе принимать решения, отнесенные к компетенции других органов государственной власти, органов местного самоуправления, их должностных лиц, государственных и муниципальных служащих, организаций города.

2. В целях выполнения своих задач Уполномоченный: а) осуществляет прием граждан, рассматривает обращения, касающиеся нарушения прав, свобод и законных интересов ребенка, и жалобы на решения или действия (бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления города Москвы, их должностных лиц, государственных и муниципальных служащих, организаций города, нарушающих права, свободы и законные интересы ребенка;

б) проверяет по собственной инициативе, а также в связи с обращениями Московской городской Думы или главы Московской городской администрации сообщения о фактах нарушения прав, свобод и законных интересов ребенка;

в) оказывает детям, а также их законным представителям бесплатную юридическую помощь по вопросам защиты прав, свобод и законных интересов ребенка;

г) обращается в суд с заявлением о защите нарушенных прав, свобод и законных интересов ребенка в случаях прямо предусмотренных законом, либо предлагает обратиться в суд с подобным заявлением компетентным органам;

д) принимает участие лично либо через своего представителя в установленных законом случаях и формах в судебных процессах с целью защиты и восстановления нарушенных прав, свобод и законных интересов ребенка;

е) принимает в пределах своей компетенции меры к урегулированию споров между:

- детьми, а также их законными представителями, с одной стороны, и органами государственной власти, органами местного самоуправления города Москвы, их должностными лицами, государственными и муниципальными служащими, организациями города, действия которых обжалуются, с другой стороны;

- детьми, с одной стороны, и их законными представителями, с другой стороны;

ж) направляет органам государственной власти, органам местного самоуправления города Москвы, их должностным лицам, государственным и муниципальным служащим, руководителям организаций города, в решениях или действиях (бездействии) которых он усматривает нарушения прав, свобод и законных интересов ребенка, свое заключение, содержащее рекомендации относительно возможных и необходимых мер по восстановлению нарушенных прав, свобод и законных интересов ребенка и предотвращению подобных нарушений в дальнейшем;

з) информирует правоохранительные органы о фактах нарушения прав, свобод и законных интересов ребенка;

и) вносит в органы государственной власти, органы местного самоуправления города Москвы предложения о совершенствовании механизма обеспечения и защиты прав, свобод и законных интересов ребенка;

к) принимает участие в разработке нормативных правовых актов города Москвы, затрагивающих права, свободы и законные интересы ребенка;

л) осуществляет сбор, изучение и анализ информации, содержащейся в материалах, получаемых от органов государственной власти, органов местного самоуправления города Москвы, по вопросам обеспечения и защиты прав, свобод и законных интересов ребенка, а также в обращениях граждан,

общественных и иных некоммерческих организаций, в сообщениях средств массовой информации по указанным вопросам;

м) вносит на рассмотрение Московской городской Думы и главы Московской городской администрации вопросы о нарушении прав, свобод и законных интересов ребенка, а также представляет заключения и предложения по указанным вопросам;

н) направляет в компетентные органы ходатайство о возбуждении дисциплинарного или административного производства либо уголовного дела в отношении лиц, в решениях или действиях (бездействии) которых усматриваются нарушения прав, свобод и законных интересов ребенка.

•3. Уполномоченному по вопросам, касающимся соблюдения и защиты прав, свобод и законных интересов ребенка, принадлежит право законодательной инициативы в Московской городской Думе.

4. Уполномоченный обладает правом внесения на рассмотрение Московской городской администрации проектов распорядительных документов по вопросам, касающимся соблюдения и защиты прав, свобод и законных интересов ребенка.

5. По окончании календарного года Уполномоченный составляет доклад о своей деятельности, о соблюдении и защите прав, свобод и законных интересов ребенка и направляет его в Московскую городскую Думу и главе Московской городской администрации.

По отдельным вопросам соблюдения прав, свобод и законных интересов ребенка Уполномоченный может направлять специальные доклады в Московскую городскую думу и главе Московской городской администрации.

Статья 10. Гарантии деятельности Уполномоченного

Уполномоченный в целях реализации своих задач имеет право:

1) безотлагательно быть принятым по вопросам своей деятельности руководителями и другими должностными лицами органов государственной власти, органов местного самоуправления, правоохранительных органов города Москвы, руководителями организаций города, администрацией мест ограничения свободы;

2) запрашивать и получать в установленном порядке необходимые сведения, документы, материалы и разъяснения органов государственной власти, органов местного самоуправления города Москвы, их должностных лиц, государственных и муниципальных служащих, организаций города по вопросам, связанным с обеспечением и защитой прав, свобод и законных интересов ребенка;

3) по предъявлении удостоверения по вопросам своей деятельности беспрепятственно посещать органы государственной власти, органы местно

го самоуправления, правоохранительные органы города Москвы, организации города;

4) привлекать экспертов и специалистов для осуществления отдельных видов работ, требующих специальных знаний;

5) получать разъяснения от органов государственной власти, органов местного самоуправления города Москвы, их должностных лиц, государственных и муниципальных служащих, организаций города по обстоятельствам, подлежащим выяснению в ходе проверки обращения (жалобы);

6) самостоятельно или совместно с соответствующими органами, в ведении которых находятся вопросы, связанные с защитой и восстановлением прав, свобод и законных интересов ребенка, проводить проверку деятельности организаций и ведомств города, нарушающих права, свободы и законные интересы ребенка;

7) принимать участие в заседаниях Московской городской Думы, Правительства Москвы, других коллегиальных органов Московской городской Думы и Московской городской администрации по вопросам, связанным с защитой прав, свобод и законных интересов ребенка;

8) в случае грубого, систематического или массового нарушения прав, свобод и законных интересов ребенка выступить с докладом на заседании Московской городской Думы и Правительства Москвы.

Статья 11. Рассмотрение Уполномоченным обращения (жалобы)

1. При рассмотрении обращения (жалобы) Уполномоченный руководствуется требованиями федерального законодательства и Закона города Москвы «Об обращениях граждан».

2. Получив обращение (жалобу) Уполномоченный вправе:

а) принять обращение (жалобу) к рассмотрению;

б) передать обращение (жалобу) органам государственной власти, органам местного самоуправления города Москвы, их должностным лицам, государственным и муниципальным служащим, организациям города, к компетенции которых относится разрешение обращения (жалобы) по существу;

в) разъяснить заявителю средства, которые тот может использовать для защиты нарушенных прав, свобод и законных интересов;

г) отказать в принятии обращения (жалобы) к рассмотрению с указанием мотивов отказа.

3. При рассмотрении обращения (жалобы) Уполномоченный обязан предоставить возможность органам государственной власти, органам местного самоуправления города Москвы, их должностным лицам, государственным и муниципальным служащим, организациям города, чьи решения или действия (бездействие) обжалуются, дать свои объяснения по любым вопро-

сам, подлежащим выяснению в процессе проверки, а также мотивировать свою позицию в целом.

4. Уполномоченный не может передавать обращение (жалобу) или поручать проверку обращения (жалобы) органам государственной власти, органам местного самоуправления города Москвы, их должностным лицам, государственным и муниципальным служащим, организациям города, решения или действия (бездействия) которых обжалуются.

5. О результатах рассмотрения обращения (жалобы) Уполномоченный обязан известить заявителя в месячный срок.

Статья 12. Оказание содействия Уполномоченному и принятие мер по результатам его рассмотрения

1. Должностные лица органов государственной власти, органов местного самоуправления города Москвы, государственные и муниципальные служащие, руководители организаций города обязаны в двухнедельный срок бесплатно предоставлять сведения, материалы и документы по запросам Уполномоченного, необходимые для осуществления его полномочий, а также давать разъяснения о юридическом и фактическом обосновании своих решений и действий (бездействия).

2. Заключение и рекомендации Уполномоченного направляются в соответствующие органы государственной власти, органы местного самоуправления города Москвы, их должностным лицам, государственным и муниципальным служащим, руководителям организаций города, в компетенцию которых входит разрешение вопросов защиты и восстановления нарушенных прав, свобод и законных интересов ребенка.

В случае необходимости заключения и рекомендации Уполномоченного направляются им в соответствующие федеральные органы.

3. Органы государственной власти, органы местного самоуправления города Москвы, их должностные лица, государственные и муниципальные служащие, руководители организаций города, получившие заключения и рекомендации Уполномоченного, обязаны рассмотреть их в двухнедельный срок и уведомить Уполномоченного о принятых мерах в письменной форме. В случае если рекомендации Уполномоченного не выполнены, в ответе должно содержаться обоснование причин их невыполнения.

Уполномоченный имеет право принимать непосредственное участие в рассмотрении и обсуждении поставленных им вопросов. О времени и месте рассмотрения Уполномоченный должен быть извещен не позднее, чем за три дня.

4. В случае нарушения прав, свобод и законных интересов ребенка федеральными органами и организациями Уполномоченный обращается к Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации либо в другие федеральные органы.

5. Уполномоченный в установленном порядке безвозмездно обеспечивается документами, принятыми органами государственной власти, органами местного самоуправления города Москвы, другими информационными и справочными материалами, официально распространяемыми Московской городской Думой и Московской городской администрацией.

6. Вмешательство в деятельность Уполномоченного, а равно воспрепятствование в любой форме его деятельности, неисполнение должностными лицами государственных органов, органов местного самоуправления города Москвы, государственными и муниципальными служащими, руководителями организаций города обязанностей, установленных настоящим Законом, не допускается и влечет ответственность, установленную действующим законодательством.

7. Ежегодный доклад Уполномоченного публикуется в средствах массовой информации.

Глава IV. Рабочий аппарат Уполномоченного

Статья 13. Служба Уполномоченного по правам ребенка в городе Москве

1. Для реализации стоящих перед Уполномоченным задач и обеспечения его деятельности создается рабочий аппарат - Служба Уполномоченного по правам ребенка в городе Москве.

2. Уполномоченный и его Служба являются государственным органом города Москвы с правом юридического лица, имеет счета в банке, печать и бланки с изображением герба города Москвы и своего наименования.

3. Уполномоченный:

- а) руководит работой Службы и утверждает положение о ней;
- б) определяет численность, штатное расписание, структуру Службы в пределах сметы расходов;
- в) решает иные вопросы деятельности Службы.

4. Уполномоченному, замещающему государственную должность города Москвы категории «А», устанавливается денежное вознаграждение и надбавки к нему в размере денежного вознаграждения министра Правительства Москвы и надбавок к нему.

Индексация или повышение денежного вознаграждения Уполномоченного осуществляется в размерах и сроки, предусмотренные для государственных служащих города Москвы.

Лица, замещающие в Службе Уполномоченного должности, учрежденные для исполнения и обеспечения полномочий Уполномоченного, являются государственными служащими города Москвы.

Должностные оклады государственных служащих города Москвы в Службе Уполномоченного устанавливаются на уровне должностных окладов

государственных служащих города Москвы в аппарате Правительства Москвы.

Оплата труда лиц, занимающих должности, не отнесенные к государственным должностям государственной службы города Москвы, и осуществляющих техническое обеспечение деятельности Уполномоченного, производится в размерах и пределах, установленных для соответствующих работников органов исполнительной власти города Москвы.

5. Помещение для размещения Уполномоченного и его Службы предоставляется Московской городской администрацией в бессрочное безвозмездное пользование.

Статья 14. Финансирование деятельности Уполномоченного

Средства на финансирование деятельности Уполномоченного и его рабочего аппарата предусматриваются отдельной строкой в бюджете города Москвы.

Статья 15. Общественные помощники Уполномоченного

Уполномоченный вправе иметь помощников, работающих на общественных началах.

Положение о помощниках, работающих на общественных началах, утверждается Уполномоченным.

Помощникам Уполномоченного, работающим на общественных началах, выдается соответствующее удостоверение.

Статья 16. Общественный экспертный совет при Уполномоченном

Для оказания консультативной помощи при Уполномоченном может создаваться Общественный экспертный совет по вопросам, касающимся прав, свобод и законных интересов ребенка, состоящий из специалистов, имеющих необходимые знания в этой области.

Положение об Общественном экспертном совете и его состав утверждается Уполномоченным.

Глава V. Заключительные положения

Статья 17. Сроки представления и назначения на должность первого Уполномоченного

В срок не позднее 30 дней со дня вступления в силу настоящего Закона глава Московской городской администрации вносит в Московскую городскую Думу представление о кандидате на должность Уполномоченного. Московская городская Дума в течение 30 дней принимает решение относительно представленного кандидата на должность Уполномоченного в порядке, установленном статьей 5 настоящего Закона.

Статья 18. Вступление настоящего Закона в силу

Настоящий Закон вступает в силу со дня его официального опубликования.

Пункт 3 статьи 9 настоящего Закона вступает в силу с момента внесения дополнения в Устав города Москвы об отнесении Уполномоченного к субъектам права законодательной инициативы в Московской городской Думе по вопросам, касающимся соблюдения и защиты прав, свобод и законных интересов ребенка.

Пояснительная записка к проекту Закона города Москвы «Об Уполномоченном по правам ребенка в городе Москве»

В связи с тяжелой социально-экономической ситуацией происходит рост числа детей, находящихся в трудных жизненных обстоятельствах. Материалы проверок прокуратуры, информация органов государственной власти, Уполномоченного по правам человека в РФ, сообщения СМИ, факты, приводимые общественными и иными некоммерческими организациями, свидетельствуют, что в последние годы наблюдается устойчивая тенденция значительного увеличения количества нарушений прав, свобод и законных интересов детей.

Нарушаются права детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из их числа, и иных категорий детей, находящихся в трудной жизненной ситуации.

Нарушаются основополагающие (конституционные) права детей: право на жизнь, свободу и личную неприкосновенность, жилище, работу, образование, охрану здоровья и медицинскую помощь, создание семьи и т.д. Имеются факты нарушения прав детей, находящихся в государственных детских учреждениях.

Дети - одна из самых незащищенных групп населения, что обуславливает: с одной стороны, возможность легкого и часто безнаказанного нарушения их прав и законных интересов недобросовестными чиновниками и недобропорядочными гражданами, а с другой, неспособность детей самостоятельно защищать свои права и законные интересы установленным законом способом. Квалифицированная юридическая помощь профессиональных юристов, адвокатов для детей, как правило, недоступна. Ситуация с соблюдением, защитой и восстановлением прав ребенка столь серьезна, что в 1998 г. был принят Федеральный закон РФ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации».

В Российской Федерации, в Москве существует разветвленная, сложившаяся в течение длительного времени структура органов, имеющих право контроля за различными аспектами соблюдения прав ребенка (как местного самоуправления - органы опеки и попечительства, ведомственные - органы образования, внутренних дел, здравоохранения, социальной защиты и т.д., так и надведомственные - органы прокуратуры, комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав), компетенция которых в этой части закреплена в законах или иных нормативных правовых актах. Однако реальное положение дел, многочисленные факты говорят о том, что в настоящий момент государство имеющимися средствами не может в полной мере выполнять свои обязанности по обеспечению и защите прав и законных интересов детей.

Имеет место распыленность функций обеспечения и защиты государством прав и законных интересов детей между различными государственными органами. Администрация детских учреждений, специалисты по охране прав детства не могут противостоять грубым и систематическим

нарушениям прав и законных интересов детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, из-за отсутствия квалифицированных специалистов, юридических знаний, материально-технической базы.

Механизм правового регулирования вопросов обеспечения и защиты прав и законных интересов детей на федеральном уровне часто оказывается несостоятельным и бездействует. Реализация законодательства в этой области в Москве сталкивается с противодействием недобросовестных чиновников и недобропорядочных граждан. По сути дела, законодательство не отвечает реальной ситуации и отсутствует механизм ответственности за бездействие уполномоченных государственных органов и организации.

Следует учитывать, что город несет значительные расходы на воспитание, обучение, материальное обеспечение детей, прежде всего тех из них, кто находится в трудной жизненной ситуации. Но эти расходы оказываются напрасными, если в результате нарушения прав детей они гибнут или опускаются на социальное дно. Кроме того, город вынужден осуществлять затраты, связанные с восстановлением нарушенных прав данной категории лиц.

Усиливаются опасные тенденции потомственного сиротства и криминализации среди выпускников сиротских учреждений, так как, оставшись один на один со своими проблемами, они часто просто не имеют другого выбора.

Также очевидно, что государство исключительно собственными силами, без «общественной составляющей» уже не в состоянии эффективно обеспечивать и защищать права и законные интересы детей.

В сложившейся ситуации необходимы новые, дополнительные к существующим средства контроля, защиты и восстановления прав и законных интересов детей. Эти дополнительные средства должны соединить в себе силу и возможности как государства, так и общества. Мировое сообщество уже выработало такие механизмы - их роль исполняет институт Уполномоченного по правам ребенка (омбудсмана по правам детей). Отличительной особенностью омбудсмана по правам детей должна быть его независимость и подчинение деятельности единственному приоритету - улучшению положения детей и соблюдению прав ребенка.

Основываясь на международном опыте, в целях обеспечения гарантий государственной защиты признания и соблюдения прав и законных интересов детей органами государственной власти, местного самоуправления города Москвы, их должностными лицами, государственными и муниципальными служащими, организациями города предлагается создать службу Уполномоченного по правам ребенка в городе Москве.

Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации в своем докладе за 1999 г. предлагает учредить должность уполномоченного по правам ребенка. Комитет ООН по правам ребенка рассмотревший в сентябре 1999 г. второй периодический доклад Российской Федерации о положении детей, рекомендовал России создать на федеральном и региональных уровнях должности независимого омбудсмана по вопросам детей в качестве независимого контрольного механизма для рассмотрения вопросов соблюдения законодательства в отношении прав и законных интересов ребенка, в т.ч. Конвенции ООН о правах ребенка.

Уполномоченный призван решать следующие задачи:

- обеспечивать гарантии государственной защиты прав и законных интересов ребенка, содействовать беспрепятственной реализации и восстановлению прав и законных интересов ребенка;
- содействовать совершенствованию механизма обеспечения и защиты прав и законных интересов ребенка и законодательства города Москвы о правах ребенка;
- разъяснять права детям и их законным представителям;
- содействовать деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественным и иным некоммерческим организациям в области обеспечения и защиты прав и законных интересов ребенка.

Один из основных принципов деятельности Уполномоченного - взаимодействие и сотрудничество с органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами, государственными и муниципальными служащими, организациями, ответственными за обеспечение и защиту прав и законных интересов ребенка, а также сотрудничество с общественными и иными некоммерческими организациями.

В Москве имеются необходимые условия для создания института Уполномоченного по правам ребенка. Нарботана позитивная практика выполнения данных функций общественными организациями. Отлажен механизм конструктивного взаимодействия и сотрудничества по данным проблемам между государственными органами и общественными организациями.

С 1998 г. в пяти субъектах РФ (Волгоградская, Калужская, Новгородская области, города Екатеринбург и Санкт-Петербург) в рамках пилотного проекта Министерства труда и социального развития РФ и Детского фонда ООН (ЮНИСЕФ) созданы институты Уполномоченного по правам ребенка.

Опыт действующих уполномоченных по правам ребенка показал, что общим для уполномоченного является:

- право беспрепятственного доступа к детям, прежде всего, в детских учреждениях независимо от их ведомственной принадлежности с целью выявления нарушений их прав, свобод и законных интересов;
- право на обращение в различные органы власти и управления для устранения выявленных нарушений прав детей в сочетании с обязанностью этих органов немедленно отреагировать на обращение уполномоченного и принять меры к устранению нарушения прав, свобод и законных интересов детей или конкретного ребенка;
- предоставление возможности самим детям обратиться к Уполномоченному, что способствует наиболее полному учету интересов и потребностей детей;
- пропаганда идей Конвенции ООН о правах ребенка, информирование детей и взрослых о правах детей в соответствии с Конвенцией;

- подготовка предложения по улучшению положения в сфере соблюдения прав детей.

Одновременно опыт деятельности уполномоченных по правам ребенка указанных территорий показал, что для эффективной работы уполномоченных требуется принятие соответствующего регионального закона, которым бы определялась компетенция Уполномоченного, его место в сложившейся системе государственных органов и учреждений, порядок назначения и т.д. Кроме того, необходимо определение приоритетов в деятельности Уполномоченного и, прежде всего, выделение наиболее уязвимых категорий детей, на защиту прав и интересов которых будет направлена его деятельность.

СО Д Е Р Ж А Н И Е

| | |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------|
| Карелова Г.Н. Вместо введения: пилотный проект «Формирование в Российской Федерации института Уполномоченного по правам ребенка» и первые результаты его реализации | 4-10 |
| Мацуура Коитиро. Обращение по случаю Дня прав человека | 11-12... |
| Хиль-Роблес Альваро. Омбудсман существует для того, чтобы разоблачать злоупотребления властью | 13-19. |
| Автономов А.С. Юридические аспекты становления детского омбудсмена в России | 20-32 |
| Хаманева Н.Ю. Необходимость и пути создания института Уполномоченного по правам ребенка в Российской Федерации | 33-43 |
| Яковлева Н.Г. Проблемы независимого социального контроля в деятельности Уполномоченного по правам ребенка | 44-53 |
| Алексеева Т.Н. Региональный механизм защиты прав ребенка как фактор укрепления приоритетности политики в интересах детства | 54-60 |
| Лисицина Н.А. Институт Уполномоченного по правам ребенка необходим и востребован жизнью | 61-66 |
| Струкова И.С. Дети в первую очередь должны пользоваться результатами успехов человечества и в последнюю очередь страдать от его неудач | 67-76 |
| Огнева Л.Д. Защита прав и законных интересов ребенка | 77-80 |
| Бойцова В.В. Институт омбудсмена по правам человека: проблемы формирования и развития в западных демократиях и России | 81-103 |
| Кузнецова Л.В. Международный опыт создания и развития независимого механизма соблюдения и защиты прав детей | 104-120 |
| Буданова Г.П. Права детей как концептуальная основа содержания деятельности уполномоченных по правам ребенка | 121-136 |

- Приложение 1**137-146
- Об учреждении на территории Волгоградской области института Уполномоченного по правам ребенка (Постановление Главы администрации Волгоградской области от 8 мая 1998 г. № 232)
 - Временное Положение об Уполномоченном по правам ребенка
 - Программа социально-правовой поддержки детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в Волгоградской области «Спасательный круг»
 - Открытая благотворительная программа «За решеткой – детские глаза»
- Приложение 2**147-155
- Временное Положение о консультанте-представителе Губернатора Калужской области по правам ребенка
 - Временное Положение «Об общественном контроле за обеспечением прав несовершеннолетних в Калужской области»
- Приложение 3** 156-157
- Об утверждении Положения об Уполномоченном по правам ребенка в Новгородской области на общественных началах (Постановление Администрации Новгородской области от 17 марта 1998 № 90)
 - Положение об Уполномоченном по правам ребенка в Новгородской области на общественных началах
- Приложение 4**158-162
- Об утверждении Временного Положения об Уполномоченном по защите прав детей, проживающих на территории г. Екатеринбурга (Решение Екатеринбургской городской Думы от 10 февраля 1998 г. № 34/3)
 - Временное Положение об Уполномоченном по защите прав детей, проживающих на территории г. Екатеринбурга
- Приложение 5**163-166
- Об утверждении Временного Положения об отделе защиты прав и законных интересов ребенка в г. Санкт-Петербурге (Распоряжение Губернатора Санкт-Петербурга от 16 ноября 1998 г. № 1155-р)
 - Временное Положение об отделе защиты прав и законных интересов ребенка в г. Санкт-Петербурге
- Приложение 6**167-169
- Распоряжение Главы администрации Арзамасского района Нижегородской области от 10 сентября 1998 года № 276 а-р
 - Положение об Уполномоченном по правам детей и подростков
- Приложение 7**170-185
- Закон города Москвы (проект) «Об Уполномоченном по правам ребенка в городе Москве»
 - Пояснительная записка к проекту Закона города Москвы «Об Уполномоченном по правам ребенка в городе Москве»

