

УДК 342

**Институт уполномоченного по правам ребенка в субъекте Российской Федерации:
организационно-правовые формы****Сайфутдинова Р.И.**

Соискатель кафедры конституционного права и прав человека Казанского (Приволжского) федерального университета, заместитель начальника отдела по вопросам восстановления прав граждан Аппарата Уполномоченного по правам человека в Республике Татарстан

В статье автор выделяет основные этапы становления института уполномоченного по правам ребенка в Российской Федерации, выявляет особенности его правового статуса в субъектах Российской Федерации.

Ключевые слова: уполномоченный по правам ребенка, становление, правовой статус.

Согласно «Декларации о праве и обязанности отдельных лиц, групп и органов общества поощрять и защищать общепризнанные права человека и основные свободы», «государство обеспечивает и поддерживает, когда это необходимо, создание и развитие новых независимых национальных учреждений по вопросам поощрения и защиты прав человека и основных свобод на всей территории, находящейся под его юрисдикцией, таких как омбудсмены, комиссии по правам человека и любые другие формы национальных учреждений» [1].

Необходимость учреждения в Российской Федерации специализированного правозащитного института уполномоченного по правам ребенка вызвана многочисленными нарушениями прав и законных интересов детей.

В становлении института уполномоченного по правам ребенка в Российской Федерации выделяют следующие этапы:

Первый этап: 1998-2007 гг. – реализация «пилотного» проекта ЮНИСЕФ. Новгородская область стала первым регионом Российской Федерации, где в 1998 г. была введена должность Уполномоченного по правам ребенка. Детский омбудсмен работал в регионе до 2005 г., после чего должность была упразднена, а направление работы по защите детей передано областному уполномоченному по правам человека (в декабре 2009 г. в перечень государственных должностей Новгородской области вводится должность уполномоченного по правам ребенка).

Уполномоченные по правам ребенка были учреждены и в Калужской, Волгоградской областях, г. Санкт-Петербург, Екатеринбурге.

Второй этап: 2007-2009 гг. В этот период подписан Указ Президента Российской Федерации от 09.10.2007 г. № 1351 «Об утверждении демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года» [2], в котором отмечено дальнейшее развитие института уполномоченных по правам ребенка в контексте создания специализированной системы защиты прав детей. Уполномоченные по правам ребенка были введены в Республике Саха (Якутия), Москве, Краснодарском крае, Самарской области.

Третий этап начался с сентября 2009 г., когда Указом Президента Российской Федерации от 01.09.2009 г. № 986 «Об Уполномоченном при Президенте Российской Федерации по правам ребенка» [3] была учреждена должность федерального детского омбудсмена, а органам государственной власти субъектов Российской Федерации рекомендовано учредить должность уполномоченного по правам ребенка.

Примечательно, что в преамбуле Закона Кемеровской области от 31.01.2011 г. № 6-ОЗ «Об Уполномоченном по правам ребенка в Кемеровской области» [4], содержится прямая ссылка на эту рекомендацию.

Так, с осени 2009 г. активизировался процесс учреждения региональных уполномоченных по пра-

вам ребенка. В частности, они были учреждены в республиках Коми, Татарстан, Ханты-Мансийском автономном округе, Санкт-Петербурге, Белгородской, Курской, Свердловской, Ульяновской областях. К сожалению, в ряде регионов этот процесс носил формальный характер, как отметил А.И. Головань, первый Уполномоченный при Президенте РФ по правам ребенка, «для галочки» [5]. Например, в Чувашской Республике должность учреждена на общественных началах, без соответствующего нормативного правового регулирования и финансового обеспечения.

В этот период наряду с формированием этого института в регионах отмечается повышение уровня уже существующих уполномоченных по правам ребенка. Так, должность Уполномоченного по правам ребенка в Ижевске была преобразована, и действует на территории не только столицы, но и на всей территории республики. Во Владимирской области Уполномоченному по правам ребенка, учрежденному в январе 2010 г. на общественных началах, в ноябре 2010 г. придан статус государственного гражданского служащего.

Уполномоченные по правам ребенка в 30 субъектах Российской Федерации являются государственными гражданскими служащими (республики Бурятия, Дагестан, Марий Эл, Коми, Удмуртия, Северная Осетия – Алания, Ханты-Мансийский автономный округ, Москва, Астраханская, Белгородская, Воронежская, Вологодская, Волгоградская, Кировская, Калининградская, Костромская, Курганская, Курская, Московская, Нижегородская, Омская, Самарская, Сахалинская, Тульская, Тюменская, Ульяновская области, Алтайский, Приморский, Пермский края и др.).

Включение Указом Президента Российской Федерации от 04.12.2009 г. № 1381 [6] должности Уполномоченного по правам ребенка в субъекте Российской Федерации в перечень типовых государственных должностей субъектов Российской Федерации свидетельствует о признании высокого статуса этого института. В свою очередь, этот перечень де-юре является ориентиром органам государственной власти субъектов при решении вопроса о статусе уполномоченного по правам ребенка. В 35 регионах Уполномоченные по правам ребенка учреждены в ранге государственной должности. Среди них, республики Татарстан, Карелия, Красноярский край, Ростовская область, Санкт-Петербург. Примечательно, что статус Уполномоченных по правам ребенка в Красноярском крае, Ростовской области был повышен с уровня государственного служащего до государственной должности.

Учреждение должности Уполномоченного по правам ребенка в субъектах Российской Федерации осуществляется в различных формах:

1. В качестве самостоятельного органа в регионе наряду с Уполномоченным по правам человека,

когда накоплен определенный опыт работы правозащитного института общей компетенции, защита прав детей выделяется в самостоятельное направление (республики Саха (Якутия), Башкортостан, Татарстан).

2. В качестве заместителя Уполномоченного по правам человека (Алтайский, Красноярский, Пермский, Хабаровский края, Астраханская, Кемеровская, Кировская, Нижегородская, Пензенская, Челябинская области). До недавнего времени в Саратовской области уполномоченный по правам ребенка являлся заместителем уполномоченного по правам человека.

На наш взгляд, функционирование уполномоченных по правам ребенка в такой форме допустимо в качестве компромиссного временного этапа в становлении этого института.

3. В ряде регионов Уполномоченные по правам ребенка действуют на общественных началах (г. Камышин Волгоградской области, Магаданская область, Чукотский автономный округ).

4. На уровне муниципальных образований Уполномоченные по правам ребенка действуют в Арзамасском районе Нижегородской области, г. Волжском Волгоградской области. Интересен опыт Краснодарского края, где распоряжениями глав администраций районов и городов края назначены Уполномоченные по правам ребенка в муниципальных образованиях или соответствующие обязанности возложены на муниципальных служащих [7].

Принципиально важным в становлении и развитии института уполномоченного по правам ребенка является инициация этого института. Так, инициаторами учреждения уполномоченного по правам ребенка в Дании явились сеть неправительственных правозащитных организаций и отдельные лица. В Греции идея создания офиса Омбудсмана возникла из-за видимой потребности в дополнительном отделе, который бы специализировался на правах детей. В Польше работа над созданием института Уполномоченного по правам ребенка началась по инициативе неправительственных правозащитных организаций и обществ, занимавшихся проблемами, связанными с правами ребенка. Инициатором учреждения Омбудсмана по делам детей в Исландии явился Альтинг (Исландский парламент). Аналогично инициатором учреждения Омбудсменов по делам детей в Испании, Франции также явились парламенты этих государств. Инициатором создания офиса Комиссара Северной Ирландии по делам детей и молодых людей было Правительство, на решение которого оказали воздействие неправительственные правозащитные организации.

Значительная роль в продвижении института Уполномоченных по правам ребенка в Российской Федерации принадлежит Уполномоченным по правам человека как федеральному, так и региональ-

ным, поскольку учреждение института уполномоченного по правам ребенка призвано повысить эффективность механизма защиты прав человека.

В Замечании общего порядка № 2 (2002) Комитета ООН «Роль независимых национальных правозащитных учреждений в деле поощрения и защиты прав ребенка» отмечено: там, где ресурсы ограничены, внимание следует уделять обеспечению того, чтобы имеющиеся ресурсы использовались самым эффективным способом для поощрения и защиты прав человека всех людей, включая детей, и в этом контексте наилучшим подходом, вероятно, будет создание НПЗУ (независимых национальных правозащитных учреждений – прим. автора) широкого профиля, которые уделяют особое внимание детям. Такие НПЗУ широкого профиля должны будут включать в свою структуру либо отдельный пост комиссара, непосредственно ответственного за права детей, либо отдельную группу людей или подразделение, отвечающее за права детей [8].

Например, в Латвии в структуре Омбудсмена создано специальное подразделение – отдел защиты прав детей. Свообразием отличается опыт Вологодской области, где в 2004 г. образована Служба по правам ребенка как структурное подразделение Правительства области. Служба возглавляется Уполномоченным по правам ребенка и осуществляет в исполнительной власти области внутренний контроль за соблюдением и восстановлением прав, свобод и законных интересов детей [9].

Таким образом, процесс учреждения этого института в регионах Российской Федерации характеризуется различным уровнем нормативного правового регулирования деятельности уполномоченного по правам ребенка, множеством моделей этого института (парламентские, муниципальные, исполнительные, общественные).

Выработка единых подходов в формировании правовой базы, определение статуса и принципов деятельности Уполномоченных по правам ребенка при всем их разнообразии становятся приоритетными вопросами дальнейшего развития этого института.

Литература:

1. «Декларация о праве и обязанности отдельных лиц, групп и органов общества поощрять и защищать общепризнанные права человека и основные свободы» принята в Нью-Йорке 09.12.1998 г. Резолюцией 53/144 на 85-ом пленарном заседании 53-ей сессии Генеральной Ассамблеи ООН. – URL: <http://law.edu.ru/norm/norm.asp?normID=1312110>.
2. Указ Президента Российской Федерации от 09.10.2007 г. № 1351 «Об утверждении демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2007. – № 42. – Ст. 5009.
3. Указ Президента Российской Федерации от 01.09.2009 г. № 986 «Об Уполномоченном при Президенте Российской Федерации по правам ребенка» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2009. – № 36. – Ст. 4312.
4. Закон Кемеровской области от 31.01.2011 г. № 6-ОЗ «Об Уполномоченном по правам ребенка в Кемеровской области» // Приложение «официально» к газете «Кузбасс». 2011. – № 19.
5. Путь ремня и унижения – это не путь XXI века (опубликовано 15 декабря 2009 г.) – URL: <http://www.interfax.ru/txt.asp?id=115023&sec=1476> (дата обращения: 20.01.2010).
6. Указ Президента Российской Федерации от 04.12.2009 г. № 1381 «О типовых государственных должностях субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2009. – № 49 (2 ч.). – Ст. 5921.
7. Институт уполномоченного по правам ребенка в России / Сост. и общ. ред. Г.В. Сабитова. – М.: ГосНИИ семьи и воспитания, 2005. – 184 с.
8. Комитет по правам ребенка. Тридцать вторая сессия 13-31 января 2003 г. Замечание общего порядка № 2 (2002) Роль независимых национальных правозащитных учреждений в деле поощрения и защиты прав ребенка. – URL: <http://www.rfdeti.ru/files/31012003.doc> (дата обращения: 04.03.2013).
9. Отчет о работе Службы по правам ребенка Правительства Вологодской области за 2008 год. – URL: http://vologda-oblast.ru/ru/documents/database/?id_15=3713&id_16=72&from_17=2 (дата обращения: 04.03.2013).

The Institution of Ombudsman for Children in Constituent Territory of the Russian Federation: Legal Organizational Forms

R.I. Sayfutdinova
Kazan (Volga Region) Federal University

The paper author distinguishes main stages of formation of institution of ombudsman for children in the Russian Federation. The paper reveals peculiar legal status of ombudsmen for children in constituent territory of the Russian Federation.

Key words: ombudsmen for children, formation, legal status.