
В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

РОЛЬ И МЕСТО ДЕТСКОГО ОМБУДСМАНА В СИСТЕМЕ ЗАЩИТЫ ПРАВ И ИНТЕРЕСОВ РЕБЕНКА СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ¹

© 2015 г. Геннадий Николаевич Чеботарев²

Аннотация: в статье рассматривается правовой статус уполномоченного по правам ребенка в субъектах РФ. Исследуются основные модели учреждения и деятельности детского омбудсмена, формы взаимодействия уполномоченного с иными субъектами региональной системы защиты прав ребенка. Определяется место уполномоченного в системе разделения властей, обосновывается необходимость трансформации государственно-общественного статуса уполномоченного, наделения детского омбудсмена императивными властными полномочиями.

Annotation: the article deals with the legal status of the Ombudsman for Children in the regions of the Russian Federation. The author studies the basic models of the Ombudsman system – it's organizing and functioning, cooperating with other regional authorities for children's rights protection. The Ombudsman's position in the system of division of powers is discussed, and the author proves the necessity to reform the public status of the Ombudsman for children, to vest this authority with some imperative powers.

Ключевые слова: детский омбудсман; региональная система защиты прав ребенка; трансформация государственно-общественного статуса уполномоченного; правовой механизм взаимодействия субъектов детской правозащиты.

Key words: ombudsman for children; regional system of children's rights protection; reform of the ombudsman's public status; legal instruments for cooperation in the system of children's rights protection.

Одной из задач Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 г.³ является создание специализированной системы защиты прав детей, включая дальнейшее развитие института уполномоченных по правам ребенка в субъектах РФ.

В 2011 г. в Федеральный закон “Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации” была введена статья, предусматривающая в соответствии с Законом и иным нормативным правовым актом субъекта РФ возможность учреждения должности Уполномоченного по правам ребенка в субъекте Российской Федерации⁴.

В настоящее время уполномоченные по правам ребенка действуют во всех субъектах РФ. Опыт

работы детских омбудсманов свидетельствует о том, что институт Уполномоченного по правам ребенка в Российской Федерации состоялся, “стал важным звеном в системе обеспечения прав и законных интересов детей, заняв в сложившейся сегодня системе государственных органов, содействующих соблюдению и защите прав детей, свою нишу, не подменяя деятельность других субъектов, но действуя в тесном контакте с ними”⁵.

Роль и место уполномоченного по правам ребенка в системе защиты прав ребенка во многом зависят от используемой модели учреждения и деятельности детских омбудсманов. В субъектах Федерации в зависимости от порядка учреждения Уполномоченного по правам ребенка существуют модели: 1) парламентская модель, при которой уполномоченный утверждается законодательным органом субъекта Федерации на основании специального закона и является самостоятельным, независимым органом; 2) детский омбудсман – назначается органом исполнительной власти субъекта Федерации и действует в его структуре, зачастую ему подотчетен; 3) Уполномоченный по правам ребенка назначается главой субъекта Фе-

¹ Статья подготовлена в рамках НИР по гранту РГНФ “Защита прав ребенка в русско-финской семье: международные стандарты, межкультурные различия, конституционно-правовое регулирование” №14-03-00524.

² Президент ФГБОУ ВПО “Тюменский государственный университет”, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист РФ (E-mail: chebotarev@utmn.ru).

³ Указ Президента РФ “Об утверждении Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года” от 9 октября 2007 г. // СПС “КонсультантПлюс”.

⁴ См.: Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон “Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации”» от 3 декабря 2011 г. // Там же.

⁵ Устинович Е.С., Фоломеева Н.В. Политико-правовые основы становления института детских омбудсманов в субъектах Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 10. С. 20.

дерации и действует непосредственно в его аппарате; 4) омбудсман назначается Уполномоченным по правам человека в субъекте Российской Федерации и входит в структуру его аппарата⁶.

Практика учреждения института Уполномоченного по правам ребенка в зарубежных странах также свидетельствует о различиях форм и способов образования института уполномоченного.

В изданном ЮНИСЕФ дайджесте “Институт уполномоченных по правам ребенка” выделяются четыре основных способа образования института уполномоченного:

он учреждается специальным законом, принимаемым парламентом (Норвегия, Швеция, Исландия, Люксембург);

образовывается в соответствии с законодательством об охране прав ребенка, согласно которому функции омбудсмана непосредственно связаны с исполнением и контролем за исполнением соответствующего закона (Австрия, Новая Зеландия);

должность уполномоченного создается не на законодательной основе, а учреждается в рамках существующих государственных органов; такие омбудсмены состоят в штате государственного органа и подотчетны ему (Канада, Испания, Дания, Германия);

уполномоченный утверждается неправительственными организациями и работает под их эгидой (Финляндия, Израиль)⁷.

Несмотря на распространенное в литературе мнение о том, что парламентская модель и парламентский статус детского омбудсмана в большей степени соответствуют правовой природе Уполномоченного по правам ребенка, поскольку предполагают его независимость и неподотчетность⁸, некоторые авторы справедливо отмечают, что эффективная работа Уполномоченного по правам ребенка возможна и в том случае, если данная должность учреждена при главе субъекта Российской Федерации. В частности, приводится пример успешного функционирования Уполномоченного по правам ребенка при главе Республики Бурятия и на основании проанализированного

опыта делается вывод о том, что способ учреждения должности Уполномоченного по правам ребенка не всегда является определяющим результативность работы омбудсмана. “Главным условием эффективной работы уполномоченного, — отмечает автор, — является высокий уровень правовой культуры человека, занимающего данную должность, понимание значимости прав несовершеннолетних, желание реально защищать и обеспечивать права ребенка”⁹. В этой связи заслуживает внимания закрепление в законе Ямало-Ненецкого автономного округа таких требований к кандидату на должность уполномоченного, как возраст (не моложе 35 лет), высшее юридическое либо педагогическое образование, безупречная репутация, опыт работы в сфере защиты прав и законных интересов ребенка¹⁰.

В зарубежных странах также устанавливаются критерии для назначения на должность Уполномоченного по правам ребенка. В Финляндии, например, статус уполномоченного и критерии для назначения его на должность устанавливаются постановлением правительства¹¹. Назначенный на должность Уполномоченного по правам ребенка в мае 2014 г. Т. Курттила является магистром административных наук и магистром богословия. Ранее он работал в качестве Государственного генерального секретаря Консультативного совета по делам молодежи, был исполнительным директором Ассоциации финских родителей. Практика назначения на должности уполномоченных по правам ребенка, обладающих юридическими знаниями, опытом работы с детьми, распространена и в других государствах.

При любой модели учреждения должности детского омбудсмана возможно успешно защищать права ребенка. А если еще рассмотреть условия функционирования детского правозащитника с позиции его эффективного взаимодействия с иными субъектами правозащиты детей, то вполне приемлема и модель учреждения должности детского омбудсмана Уполномоченным по правам человека. В этом случае удастся избежать дублирования полномочий, несогласованности действий упол-

⁶ См. подробнее: Федорова О.В. Особенности правового статуса уполномоченных по правам ребенка в Российской Федерации (На примере некоторых субъектов Сибирского федерального округа) // Государственная власть и местное самоуправление. 2014. № 5. С. 16 – 20.

⁷ См.: Институт уполномоченных по правам ребенка. ЮНИСЕФ, 1997. С. 4–6.

⁸ См., например: Автономов А.С. Уполномоченный по правам ребенка и система ювенальной юстиции в России // Вопросы ювенальной юстиции. 2011. № 1. С. 3, 4.

⁹ Федорова О.В. Указ. соч. С. 20.

¹⁰ См.: Закон Ямало-Ненецкого автономного округа “Об Уполномоченном по правам ребенка в Ямало-Ненецком автономном округе” от 18 апреля 2007 г. // СПС “КонсультантПлюс”.

¹¹ См.: Акт об Уполномоченном по правам ребенка (21.12.2004/1221) Laki lapsiasiavaltuutetusta 21.12.2004/1221. Принят 21 декабря 2004 г., вступил в силу 1 сентября 2005 г. Текст документа на финском языке воспроизведен в справочной правовой системе “Finlex”, доступной по адресу в сети Интернет: www.finlex.fi

номоченных. В соответствии с законами субъектов РФ об уполномоченных по правам человека в их компетенцию входит рассмотрение любых жалоб граждан на решение или действие (бездействие) государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных служащих, если ранее заявитель обжаловал эти решения или действия (бездействие) в судебном либо административном порядке, но не согласен с решениями, принятыми по его жалобе. Поэтому уполномоченный вправе принять к рассмотрению жалобу и на нарушение прав ребенка, что вполне может привести к параллелизму и дублированию в работе уполномоченных, если деятельность детского омбудсмана не обеспечивается единым аппаратом Уполномоченного по правам человека. При этом следует отметить, что при любой модели учреждения и деятельности детского правозащитника важно обеспечить партнерство и взаимодействие с Уполномоченным по правам человека. Впрочем, такое взаимодействие необходимо и с другими государственными органами, органами местного самоуправления, общественными объединениями.

Поэтому обоснованным является предложение некоторых авторов о разработке и принятии субъектами Федерации законов, устанавливающих принципы, направления и формы взаимодействия государственных органов, органов местного самоуправления, общественных объединений в сфере правозащиты детей, их полномочия и меры ответственности¹². Принятие таких законов будет способствовать совершенствованию системы защиты прав и интересов ребенка в субъекте Федерации. При этом важно закрепить за одним из субъектов защиты прав ребенка функции координатора, призванного обеспечить согласованную работу всех элементов системы.

В литературе предлагается центральным звеном, координирующим работу по защите прав несовершеннолетних, выделить орган исполнительной власти субъекта Федерации¹³. Представляется, что при наличии в субъекте Федерации специальной государственной должности – Уполномоченного по правам ребенка функции координации работы по защите прав и интересов ребенка все же целесообразнее возлагать на детского омбудсмана.

В отличие от всех других государственных органов, осуществляющих защиту прав детей, Уполномоченный по правам ребенка в соответствии с действующим законодательством, предоставляющим ему права на посещение учреждений и органов исполнения наказания в отношении несовершеннолетних без специального на то разрешения, на допуск к конфиденциальным сведениям о регистрации актов гражданского состояния и сведениям государственного банка данных о детях, оставшихся без попечения родителей, и проч., осуществляет независимый контроль за деятельностью всех государственных органов, органов местного самоуправления, общественных объединений по обеспечению прав детей, содействует восстановлению нарушенных прав ребенка.

Можно привести множество примеров, когда Уполномоченный по правам ребенка активно взаимодействует с иными субъектами региональной системы правозащиты детей. Так, Уполномоченный по правам ребенка в Тюменской области заключил соглашение с Управлением Министерства внутренних дел РФ, следственным управлением Следственного комитета РФ о взаимодействии в целях повышения эффективности защиты прав и законных интересов детей, выявления, устранения и предупреждения нарушений закона в отношении несовершеннолетних.

Интересен и опыт привлечения к правозащитной деятельности, мониторингу законодательства, участию в правотворческой деятельности специалистов-экспертов. Например, на заседании Общественного экспертного совета при Уполномоченном по правам ребенка в Ямало-Ненецком автономном округе были выработаны предложения об изменении системы получения алиментов на детей, которые направлены в Ассоциацию Уполномоченного по правам ребенка в субъектах Федерации.

Для развития института Уполномоченного по правам ребенка полезен и опыт функционирования координационных советов уполномоченных в федеральных округах. Так, Координационный совет Уполномоченного по правам ребенка в субъектах Российской Федерации, входящих в состав Уральского федерального округа, в 2013 г. на своих заседаниях в Екатеринбурге, Кургане, Тюмени, Ханты-Мансийске и Челябинске рассматривал вопросы защиты прав несовершеннолетних на охрану здоровья, обеспечения личных и имущественных прав, практики исполнения судебных решений в отношении несовершеннолетних и др.

Практика института уполномоченных по правам ребенка в субъектах РФ свидетельствует о том, что детский омбудсман может и должен, на наш взгляд,

¹² См.: Новикова Н.П. Конституционно-правовые основы взаимодействия государственных органов и общественных объединений по защите прав несовершеннолетних на уровне субъектов РФ. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2010. С. 13.

¹³ См.: там же.

стать координирующим органом, центральным звеном в региональной системе защиты прав детей.

В этой связи представляется необходимым изложить нашу позицию в отношении высказанных в публикациях ряда авторов предложений о введении института уполномоченных по защите прав осужденных, института уполномоченного по защите прав участников образовательного процесса¹⁴, введения должности регионального специализированного уполномоченного в сфере здравоохранения¹⁵. Такое, образно говоря, “клонирование” уполномоченных применительно к сферам общественных отношений не приведет к повышению эффективности института уполномоченного, в том числе и в области защиты детей, будь то нарушение их прав и интересов в сфере образования или в сфере здравоохранения либо в иной сфере. Множественность специальных уполномоченных, наоборот, затруднит создание единой согласованной скоординированной системы защиты прав детей в субъекте Федерации.

Однако и определение Уполномоченного по правам ребенка в качестве центрального звена системы защиты прав ребенка в субъекте Федерации обуславливает необходимость рассмотрения куда более важной проблемы – места детского омбудсмана в системе разделения властей. Если в отношении Уполномоченного по правам ребенка при Президенте РФ все более или менее ясно, то положение уполномоченного в системе разделения властей субъекта Федерации не так однозначно. Понятно, что Уполномоченный при главе субъекта Российской Федерации или при исполнительном органе субъекта Федерации включен в систему исполнительной ветви власти. Но как, например, рассматривать статус детского омбудсмана, утверждаемого законодательным органом власти субъекта Федерации и являющегося самостоятельным, независимым органом? К какой ветви власти следует отнести его деятельность? Если ни к какой, то можно ли утверждать, что существует власть омбудсмана? Если да, то каковы ее характерные черты и признаки?

Чтобы ответить на эти вопросы, проанализируем компетенцию уполномоченных по правам

ребенка в субъектах Федерации. Так, согласно Закону Тюменской области “О защите прав ребенка” от 7 мая 1998 г.¹⁶ Уполномоченный по правам ребенка имеет право:

1) запрашивать и получать в установленном законодательством порядке необходимые сведения, документы и материалы от органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций и должностных лиц;

2) осуществлять сбор и анализ информации по вопросам осуществления и защиты законных прав и интересов ребенка, содержащейся в материалах, получаемых от органов государственной власти, органов местного самоуправления, обращениях организаций и граждан, в сообщениях средств массовой информации;

3) беспрепятственно посещать органы государственной власти, органы местного самоуправления, организации, а также (без специального разрешения) расположенные в Тюменской области учреждения, исполняющие наказания, и следственные изоляторы, в которых содержатся несовершеннолетние, беременные женщины и женщины, имеющие детей в домах ребенка исправительных учреждений;

4) проверять самостоятельно или совместно с компетентными государственными органами и (или) должностными лицами сообщения о фактах нарушения законных прав и интересов ребенка;

5) направлять в органы государственной власти, органы местного самоуправления, их должностным лицам, руководителям организаций, в решениях или действиях (бездействии) которых он усматривает нарушение законных прав и интересов ребенка, свое заключение, содержащее рекомендации относительно возможных и необходимых мер восстановления указанных прав и интересов;

6) принимать участие в разработке нормативных правовых актов Тюменской области, в области обеспечения и защиты законных прав и интересов ребенка;

7) организовывать и проводить “круглые столы”, конференции, встречи, иные мероприятия с детьми и их законными представителями, представителями организаций в целях разъяснения законных прав и интересов ребенка, механизмов их осуществления и защиты.

Аналогичные полномочия детских правозащитников содержатся в законах большинства субъектов Федерации.

¹⁴ См.: Лукашева Н.Ф. Взаимодействие уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации с органами государственной власти и другими структурами в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина: конституционно-правовой аспект. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2011. С. 9.

¹⁵ См.: Отставнова Е.А. Конституционные основы защиты права человека и гражданина на охрану здоровья и медицинскую помощь в современной России / Под ред. В.Т. Кабышева. Саратов, 2013. С. 144.

¹⁶ См.: СПС “КонсультантПлюс”.

Несмотря на особую значимость института уполномоченного по правам ребенка в системе защиты прав и интересов ребенка, уполномоченные в субъектах Федерации, как показывает анализ регионального законодательства, не обладают полномочиями принимать властные решения, обязательные для исполнения. Даже его заключения по фактам нарушения прав и интересов ребенка содержат не предписания или указания, а тем более не какие-либо санкции, но всего лишь рекомендации относительно возможных и необходимых мер восстановления указанных прав и интересов. С учетом вышесказанного правовой статус Уполномоченного по правам ребенка в субъекте Российской Федерации независимо от используемой модели его учреждения и деятельности, по нашему мнению, больше сравним со статусом государственно-общественного органа, нежели государственного органа.

Понятие государственно-общественного органа встречается в текстах отдельных правовых актов федеральных органов исполнительной власти¹⁷. Так, государственно-общественные органы в сфере образования и науки создаются по инициативе государства, действуют в тесном взаимодействии с государственными органами, являются по существу частью государственного механизма. Как правило, возглавляет государственно-общественный орган лицо, занимающее государственную должность в системе образования. В основном такие органы осуществляют координационные функции, обеспечивая взаимодействие государственных органов, органов местного самоуправления с общественными объединениями в сфере образования¹⁸. Например, в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре создан общественный совет по общему образованию¹⁹.

Основные элементы правового статуса Уполномоченного по правам ребенка в субъектах Российской Федерации свидетельствуют о государственно-общественном характере должности уполномоченного. Однако является ли это достаточным для полноценного исполнения возложенных на него полномочий по эффективной защите прав ребенка? Представляется, что нет. И поэтому трансформация правового статуса уполномоченного должна быть направлена на укрепление государственного начала и тем самым на преодоление двойственного статуса уполномоченного.

Тот факт, что должность Уполномоченного по правам ребенка в субъектах Российской Федерации включена в Перечень типовых государственных должностей субъектов Федерации, еще не позволяет утверждать, что уполномоченный – это не просто государственный служащий, но еще и полноценный государственный орган. Чтобы быть таковым, в законе субъекта Федерации, во-первых, следует закрепить обязательность исполнения содержащихся в заключениях Уполномоченного по правам ребенка мер восстановления нарушенных прав и интересов ребенка, выявленных в результате рассмотрения жалоб на нарушение прав ребенка, проведения проверок деятельности органов государственной власти субъекта Федерации. Во-вторых, в целях оперативного реагирования на потребности правового регулирования меняющихся или возникающих общественных отношений в сфере защиты прав детей, укрепления взаимодействия с законодательными органами субъектов РФ представляется целесообразным закрепить право законодательной инициативы уполномоченных по правам ребенка.

В-третьих, в случаях установления законами субъектов Федерации в соответствии с п. 8 ст. 14 Федерального закона “Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации”²⁰ административной ответственности за несоблюдение установленных требований к обеспечению родителями (лицами, их заменяющими), лицами, осуществляющими мероприятия с участием детей, а также юридическими лицами или гражданами, осуществляющими преподавательскую деятельность без образования юридического лица, мер по содействию физическому, интеллектуальному,

¹⁷ См., например: приказ Минобразования РФ “О реализации решения коллегии Минобразования России от 18.01.2000 г. №1/1 “О программе развития среднего профессионального образования России на 2000–2005 годы” от 1 февраля 2000 г. (в ред. от 9 сентября 2002 г.) // Вестник образования России. 2002. № 22.

¹⁸ Об особенностях правового статуса государственно-общественных органов см.: Чеботарев Г.Н. Особенности реализации конституционного принципа разделения властей в Российской Федерации на современном этапе // Вестник ТюмГУ. 2009. № 2. С. 17–24; Его же. Правовой статус государственно-общественных объединений в сфере образования и науки // Там же. 2012. № 3. С. 18–23.

¹⁹ См.: ст. 8 Закона Ханты-Мансийского автономного округа – Югры “О государственно-общественном управлении в сфере общего образования Ханты-Мансийского округа – Югры” от 16 октября 2006 г. (в ред. от 28 июня 2007 г.) // Собрание законодательства Ханты-Мансийского автономного округа – Югры. 2006. № 10. Ст. 1112; постановление Правительства Ханты-Мансийского автономного округа –

Югры “О создании государственно-общественного совета по общему образованию Ханты-Мансийского автономного округа – Югры” от 10 августа 2007 г. // Собрание законодательства Ханты-Мансийского автономного округа – Югры. 2007. № 8. Ст. 1252.

²⁰ См.: Федеральный закон “Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации” (в ред. от 28 апреля 2009 г.) // СПС “КонсультантПлюс”.

психологическому, духовному и нравственному развитию детей и предупреждению причинения им вреда было бы правильным предоставить уполномоченным по правам ребенка право применять санкции за такие административные правонарушения.

В-четвертых, представляется также необходимым закрепить в законах субъектов Федерации положение о том, что уполномоченным органом государственной власти субъекта Федерации, устанавливающим порядок проведения оценки последствий принятия решений о реконструкции, модернизации, об изменении назначения или о ликвидации объекта социальной инфраструктуры для детей, являющегося государственной собственностью субъекта Федерации или муниципальной собственностью, а также о реорганизации или ликвидации государственных организаций субъекта Федерации, муниципальных организаций, образующих инфраструктуру для детей, включая критерии этой оценки, порядок создания комиссии по оценке последствий такого решения и подготовки его заключений, является Уполномоченный по правам ребенка в субъекте Российской Федерации.

В-пятых, было бы целесообразным закрепить в законах субъектов Федерации положение о том, что создаваемые в субъектах Федерации в соответствии с п. 6 гл. 14 Федерального закона “Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации” экспертные комиссии для оценки предложений об определении мест, нахождение в которых может причинить вред здоровью детей, их физическому, интеллектуальному, психическому, духовному и нравственному развитию, общественных мест, в которых в ночное время не допускается нахождение детей без сопровождения родителей (лиц, их заменяющих), а также лиц, осуществляющих мероприятия с участием детей, возглавляются уполномоченными по правам ребенка в субъекте Федерации.

Наделение детского омбудсмена в субъекте Федерации императивными властными полномочиями приведет к укреплению его контрольной функции, что в свою очередь может способствовать встраиванию Уполномоченного по правам ребенка в формируемую в России контрольную ветвь власти, о возможности выделения которой в системе разделения властей уже неоднократно упоминалось в научных публикациях²¹. Уместно добавить, что к контрольной ветви власти некото-

рые авторы относят и Уполномоченного по правам человека²².

Изменение нынешнего двойственного правового статуса уполномоченного по правам ребенка в субъекте Федерации, возможные перспективы преобразования его в полноценный государственный орган позволят укрепить один из важных институтов контрольной ветви власти в Российской Федерации.

В то же время следует признать, что каким бы ни был статус уполномоченного и какое бы он место ни занимал в системе разделения властей, без тесного сотрудничества и взаимодействия с соответствующими органами государственной власти субъекта Федерации, прокуратурой, судами, иными субъектами системы защиты прав ребенка достичь эффекта будет сложно.

Для создания отлаженного правового механизма взаимодействия уполномоченного по правам ребенка в субъекте Федерации с другими субъектами системы защиты прав детей необходимо, во-первых, законодательно закрепить принципы, направления, формы взаимодействия, ответственность сторон за согласованные действия;

во-вторых, во исполнение Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012–2017 гг.²³ неукоснительно реализовывать региональные программы, определяющие основные направления деятельности, задачи по защите прав и интересов детей;

в-третьих, в целях объединения усилий по обеспечению и соблюдению прав и законных интересов детей необходимо практиковать заключение двусторонних или даже многосторонних соглашений (договоров) о сотрудничестве, взаимном информировании и т.п.;

в-четвертых, представляется полезным проведение совместных проверок деятельности органов государственной власти субъекта Федерации, органов местного самоуправления, а по их результатам организовывать совместное обсуждение состояния защиты прав ребенка на конференциях, “круглых столах”, брифингах для журналистов;

в-пятых, в целях обеспечения гласности проводимой работы по соблюдению прав ребенка, принимаемых мерах по реализации действующего

²¹ См.: Хабриева Т.Я., Чиркин В.Е. Теория современной конституции. М., 2005.

²² См.: Плотникова А.Э. Структурно-организационные и функциональные особенности уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2013. С. 7.

²³ См.: Указ Президента РФ “О Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012–2017 годы” от 1 июня 2012 г. // СПС “КонсультантПлюс”.

законодательства в данной сфере, совершенствования правового механизма защиты прав детей, привлечения общественности к этой работе практиковать проведение общественных публичных слушаний по наиболее злободневным проблемам охраны, защиты, восстановления прав детей с размещением их итогов в средствах массовой коммуникации;

в-шестых, целесообразно расширить практику назначения Уполномоченным по правам ребенка своих представителей (общественных помощников) в муниципальных образованиях субъекта Федерации.

Необходимость формирования сети муниципальных омбудсманов обусловлена более частыми нарушениями прав детей именно в муниципальных образованиях, и прежде всего органами местного самоуправления. Например, из числа обращений, поступивших в адрес Уполномоченного по правам ребенка в Ханты-Мансийском автономном округе с указанием органа власти, нарушившего права ребенка, наибольшее количество (20%) составляют жалобы на органы местного самоуправления муниципальных образований. А если еще учесть, что в 15% обращений называются органы опеки и попечительства муниципальных образований, в 19% обращений – учреждения образования, здравоохранения, молодежной политики, спорта муниципальных образований, то становится очевидной задача повышения эффективности деятельности детских омбудсманов и на муниципальном уровне.

В Ижевске (Удмуртская Республика) постановлением администрации муниципального образования должность Уполномоченного по правам ребенка создана на общественных началах. В Положении об Уполномоченном по правам ребенка установлено, что предложения о кандидате на должность уполномоченного могут вноситься главе администрации Ижевска общественными объединениями, зарегистрированными в Ижевске, а также группой граждан, проживающих на территории города, численностью не менее 20 человек. Уполномоченный назначается на должность сроком на три года и освобождается от должности постановлением главы администрации города²⁴.

В Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012–2017 гг. определены следующие основные направления: семейная политика детствосбережения; доступность качественного

обучения и воспитания, культурное развитие и информационная безопасность детей; здравоохранение, дружеское отношение к детям и здоровый образ жизни; равные возможности для детей, нуждающихся в особой заботе государства; создание системы защиты и обеспечения прав и интересов детей и дружественного к ребенку правосудия; дети – участники реализации Национальной стратегии. По каждому из указанных направлений в Национальной стратегии дается краткий анализ ситуации, определяются основные задачи, первоочередные меры, ожидаемые результаты.

В развитие Национальной стратегии в субъектах Федерации приняты региональные стратегии (программы) действий в интересах детей. К сожалению, как показал анализ содержания программ субъектов Федерации, в них практически не определены направления, формы и методы деятельности, основные задачи, мероприятия уполномоченных по правам ребенка. Более того, детские омбудсмены не входят и в число государственных заказчиков и координаторов указанных программ²⁵. Такое упущение, по-видимому, опять-таки связано с общественно-государственным статусом уполномоченного, не позволяющим ему стать полноправным государственным субъектом реализации программы.

Между тем проводимая уполномоченными по правам ребенка работа по мониторингу правовой защищенности детей, организации взаимодействия с иными субъектами системы защиты прав несовершеннолетних заслуживает того, чтобы отметить их роль, выделить их участие в реализации стратегий (программ) в интересах детей.

Создание эффективной региональной системы защиты прав и законных интересов детей в настоящее время возможно лишь при условии развития института Уполномоченного по правам ребенка в субъектах Российской Федерации, дальнейшего укрепления его правового статуса как государственного органа, осуществляющего в первую очередь властные государственные контрольные функции по обеспечению прав детей в России.

²⁴ См.: Положение об Уполномоченном по правам ребенка в городе Ижевске // Городское управление. 2008. № 2. С. 28–31.

²⁵ См.: Комплексная региональная программа действий по улучшению положения детей и охраны их прав в Тюменской области на 2012–2017 гг. Утверждена решением правительства Тюменской области от 25 сентября 2012 г. № 1906-р; Стратегия действий в интересах детей на 2013–2017 гг. в Свердловской области. Утверждена постановлением правительства Свердловской области от 16 января 2013 г. № 3-ПП; Стратегия действий в интересах детей в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре на 2012–2017 гг. Утверждена постановлением Правительства Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 28 сентября 2012 г. № 357-п // СПС “КонсультантПлюс”.