

Чапурко Т.М.

кандидат юридических наук, доцент,
г. Краснодар

**ОСОБЕННОСТИ СТАНОВЛЕНИЯ
УПОЛНОМОЧЕННОГО
ПО ПРАВАМ РЕБЕНКА
КАК ПОЛИТИЧЕСКОГО
ИНСТИТУТА
В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ**

Аннотация:

Автором проводится анализ особенностей становления уполномоченного по правам ребенка как политического института в современной России.

Ключевые слова:

институт омбудсмана, уполномоченный по правам ребенка, политический институт.

Chapurko T.M.

Candidate of Law, associate professor,
Krasnodar

**FEATURES OF FORMATION OF
COMMISSIONER
FOR RIGHTS OF CHILD
AS POLITICAL
INSTITUTIONS
IN MODERN RUSSIA**

The summary:

The author analyzes the characteristics of the formation of the commissioner for rights of child as the political institution in contemporary Russia.

Keywords:

institution of ombudsman, commissioner for commissioner for rights of child, political institution.

В современной России особое место в политической деятельности по созданию механизма реальной защиты прав детей принадлежит институту омбудсмана в его новой трактовке, т.е. применительно к ребенку, а не к человеку вообще. По состоянию на июнь 2007 г. Уполномоченные по правам ребенка уже работают в 18-ти регионах России.

Обращения уполномоченных к органам власти способствуют принятию управленческих решений по обеспечению и восстановлению нарушенных прав детей, решению актуальных проблем детства. Объективно деятельность региональных уполномоченных по правам ребенка способствует усилению координации деятельности всех структур и обеспечению комплексного решения проблем детей. В целом же можно сказать, что институт уполномоченного по правам ребенка на сегодня доказал свою востребованность обществом и органами власти. Более того, процесс вошел в фазу самостоятельного развития. Подтверждением этому являются систематически проводимые рабочие встречи и совместные конференции региональных уполномоченных по правам ребенка для обмена опытом и выработки единой стратегии действий [1].

Институт Уполномоченного нормативно обладает существенно большей независимостью, чем комиссии, создаваемые по проблемам защиты детства и материнства, а также комиссии по правам человека при главах администраций субъектов РФ, созданные в 1996 г. в соответствии с Указом Президента РФ № 864. Тем не менее, именно деятельность вышеуказанных комиссий, акцентировавших внимание власти, в том числе и на проблемах несовершеннолетних заложила фундамент, необходимый для появления политического института Уполномоченного по правам ребенка и его функциональности. Поэтому ведя речь о функциональности, мы ориентируемся не на формальное смысловое наполнение этого термина, а на соответствующую трактовку немецкого социолога и политолога Юргена Хабермаса, который, в частности, отмечает: «Функциональными мы называем средства, предназначенные для достижения некой цели. < > Но функциональными мы называем и решения, стабилизирующие какую-либо взаимосвязь в последовательностях действий без того, чтобы кто-либо из причастных к определенной системе хотел ее сохранить и даже обращал на нее внимание» [2]. В этом контексте решение о создании политического института Уполномоченного по делам детей мы можем признать

функциональным и соответствующим долговременным интересам развития государства как политического института. Сказанное отнюдь не означает отсутствия конфликтов и противоречий в процессе институционализации структур, ориентированных на защиту прав детей и подростков.

Поскольку в ходе практической деятельности Уполномоченный по делам ребенка выявляет существующие нарушения и добивается их устранения, такая активная деятельность нередко вызывает недовольства ряда руководителей исполнительной власти. Возникающие конфликты обусловлены различиями между публично декларируемыми чиновниками целями своей деятельности и латентными интересами.

Политолог К.А. Крылов убежден: «Существующая власть воспринимает риторику как один из инструментов, предназначенных для совершенно определенной цели. А именно – добиваться определенной реакции, как правило, успокоительной, от определенных слоев населения, элит... Этот инструмент и его применение не имеет никакого отношения к практическим действиям. Власть говорит совершенно другие слова, делает определенные вещи. И то, и другое имеет свою цель, но никак не соотносится между собой. Возможна ситуация, когда практические действия власти связаны, допустим, с делом каких-нибудь последних активов, а в качестве общественной проблемы забрасывается, допустим, проблематика абортов» [3]. Безусловно, манипулирование мнением политических акторов в сфере защиты прав и интересов детей возможно, однако данная проблематика выходит за рамки настоящего исследования.

Для нас важнее политические и юридические основы функционирования нового института в сфере защиты прав детей. В своей деятельности Уполномоченный по правам ребенка руководствуется Конституцией Российской Федерации, Федеральным законом «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации», иными федеральными законами, региональными законами «Об уполномоченном по правам ребенка», а также общепризнанными принципами и нормами международного права, обеспечение которых является в соответствии с вышеуказанными нормативными правовыми актами обязанностью органов государственной власти Российской Федерации в целом и входящих в ее состав субъектов.

Как отмечается в «Докладе о деятельности Уполномоченного по правам ребенка в городе Москве», сегодня в России государство не признает приоритетными проблемы защиты прав детей, поскольку законодательные инициативы федеральных органов власти и принятие пресловутого Федерального закона от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ не только не учитывают интересы детей, но и отказываются от какого-либо значимого участия в установленной ст. 38 Конституции Российской Федерации защите материнства и детства. Поэтому в большинстве ранее действовавших федеральных законов такое значимое и основанное на нормах Конституции Российской Федерации понятие как «государственная гарантия» заменено модным сегодня, но менее государственно-ответственным понятием «государственная поддержка». Федеральные органы власти приняли решения, направленные на существенные ограничения важнейших, конституционных прав детей на образование, жилище, охрану здоровья и медицинскую помощь, социальное обеспечение, отдых [4]. В данном случае, на наш взгляд, необходимо вести речь не о целенаправленной политике законодателей, а скорее о непонимании важности обеспечения приоритетов защиты прав детей.

Перекосы в деятельности законодателей имеют место практически во всех странах с демократическими режимами правления и поэтому важность института омбудсмана на концептуальном уровне у политиков не вызывает возражений. Как мы уже ранее отмеча-

ли, в современной России институт уполномоченного по правам человека функционирует сегодня как на федеральном, так и на региональном, а также на муниципальном уровнях.

В России легитимация института детского омбудсмана началась с принятия в городе Москве 3 октября 2001 г. закона № 43 «Об Уполномоченном по правам ребенка в городе Москве» (в силу указанный закон вступил с 1 января 2002 г.) и назначения Московской городской Думой по представлению Мэра первого Уполномоченного. В 2002 г. были приняты законы об Уполномоченном по правам ребенка в Краснодарском крае и Самарской области, в 2003 г. – в Республике Саха (Якутия). Такие же законы приняты и в некоторых других субъектах РФ.

В законах, например, города Москвы и Краснодарского края предусмотрен сходный порядок назначения законодательными органами уполномоченных по правам ребенка и их освобождения от обязанностей. Срок полномочий детского омбудсмана и в Москве, и в Краснодарском крае составляет 5 лет, при этом срок полномочий Московской городской Думы составляет 4 года, а Законодательного собрания Краснодарского края – 5 лет. К кандидатам, согласно выше указанным законам, предъявляются сходные требования, однако возрастной ценз, предусмотренный московским законом, составляет 30 лет, а предусмотренный краснодарским – 35 лет. Закон Краснодарского края обязывает кандидата на должность Уполномоченного по правам ребенка, наряду с прочим, представить на пленарном заседании регионального парламента программу деятельности в случае назначения кандидата краевым детским омбудсманом.

В ряде субъектов Российской Федерации институт детского омбудсмана введен не законом, а нормативным правовым актом органа исполнительной власти, но на основе такого акта Уполномоченный по правам ребенка назначается постановлением регионального парламента. К примеру, в Саратовской области должность Уполномоченного по правам ребенка была утверждена губернатором Саратовской области и при активном участии Уполномоченного по правам человека в Саратовской области: в штатное расписание аппарата Уполномоченного по правам человека была введена дополнительная единица. Уполномоченный по правам человека своим распоряжением и должностной инструкцией утвердил должность заместителя руководителя аппарата Уполномоченного по правам человека – Уполномоченного по правам ребенка.

В частности, губернатором Ивановской области издан указ «Об утверждении Положения об Уполномоченном (комиссаре) по правам ребенка Ивановской области». В соответствии с Положением Уполномоченный назначается постановлением Законодательного Собрания Ивановской области. При этом Уполномоченным (комиссаром) Законодательное Собрание Ивановской области назначило одного из своих депутатов на срок своих полномочий [5].

На наш взгляд, Уполномоченного по правам ребенка должна назначать представительная ветвь власти, поскольку деятельность Уполномоченного в значительной степени связана с выявлением и устранением нарушений прав ребенка, он должен быть независимым от исполнительной власти и его статус должен быть определен в рамках соответствующего закона, а не постановления руководителя исполнительного органа, как на федеральном, так и на региональном, а также муниципальном уровне. При этом необходимо учитывать, что по статусу Уполномоченный по правам ребенка является государственным служащим [6]. Требования к кандидату на должность Уполномоченного определяются региональными нормативными актами. Как правило, на должность Уполномоченного назначается лицо, являющееся гражданином Российской Федерации, не моложе 30 лет, имеющее высшее педагогическое образование, не совершившее порочащих его поступков, обладающее общественным авторитетом и знанием проблем детства.

Уполномоченные по правам ребенка действуют не только на уровне регионов, но и в муниципальных образованиях. Введение должности муниципального Уполномоченного позволяет администрации муниципального образования иметь полную, объективную, всестороннюю информацию о реальном положении детей в городе или районе, оперативно решать социальные проблемы детей, заботиться об их физическом и духовном здоровье, решать вопросы обучения и воспитания, развития юных дарований, а также их дальнейшего профессионального образования и трудоустройства [7]. О состоянии дел в сфере защиты интересов и прав несовершеннолетних Уполномоченный по правам ребенка обязан информировать как властные структуры, назначившие его, так и общественность. В ежегодном отчете (докладе) Уполномоченного должны содержаться общие оценки, выводы и рекомендации, относящиеся к обеспечению прав ребенка, и быть указаны государственные органы, органы местного самоуправления и их должностные лица, систематически нарушающие права детей и уклоняющиеся от принятия мер по их восстановлению и защите.

В основу доклада должны быть положены итоги обобщений и анализа письменных и устных обращений граждан, материалы и информация, полученные из отраслевых и функциональных органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, сведения, полученные в ходе участия в совещаниях и конференциях, на которых обсуждались вопросы защиты прав и интересов семьи и детей, посещения различных государственных учреждений для несовершеннолетних, в чьи обязанности входит защита прав и интересов ребенка, официальные статистические данные. Как правило, отчет Уполномоченного привлекает внимание не только политических акторов, но и масс-медиа. Этот отчет неизбежно становится одним из информационных поводов привлечения внимания общественности к деятельности нового института по правам ребенка.

По материалам доклада властным структурам должно принимать необходимые решения. Именно власть, наделяя Уполномоченного по правам ребенка соответствующими полномочиями, ставит задачи, в которых проявляется особенность нового политического института в сфере защиты прав и интересов детей. Вместе с тем, институт Уполномоченного по правам ребенка не вправе подменять своими действиями другие институты государственного управления. Так, 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. Однако сказанное не отрицает обязанности содействия заявителям, в том случае если они не знают к кому обратиться по вопросу, связанному с защитой прав и интересов несовершеннолетних. 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. Эффективность принятия мер по заявлению во многом определяется способностью Уполномоченного привлечь к рассмотрению общественно значимых проблем другие властные структуры (в частности, о возбуждении производства по делу одновременно с заявителем должен быть извещен государственный орган, орган местного самоуправления или должностное лицо, действия или решение которого обжалуются).

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 самоуправле-

ния или должностное лицо. В упомянутом нами случае Уполномоченный в праве произвести по делу самостоятельно или обратиться с просьбой о проведении проверки всех или части обстоятельств, подлежащих выяснению, к компетентным органам или должностным лицам. Все вышеуказанные меры направлены на повышение эффективности функционирования механизма государственного управления в сфере защиты прав и интересов несовершеннолетних, обеспечение функционирования «системы стяжек и противовесов». Кроме того, омбудсман должен вести поиск возможностей разнообразить спектр услуг предоставляемых заинтересованным акторам в сфере защиты интересов несовершеннолетних. Безусловно, такие услуги станут возможными только в случае наличия рычагов воздействия на местные и региональные органы власти, а также с привлечением потенциала неправительственных организаций.

Проблема воздействия на рычаги управления для Уполномоченного по правам ребенка практически во всех регионах стоит достаточно остро. Осуществление координации и интеграции деятельности различных и, при этом, нередко преследующих разнонаправленные цели акторов, является необходимым условием целостного подхода к проблеме детства. Как мы уже ранее отмечали, Уполномоченный стоит перед выбором: либо действие в рамках присущих чиновничьему аппарату паттернов решения типовых проблем, либо демонстративное дистанцирование от руководства региона (муниципального образования). Четко очерченная самостоятельность и независимость в условиях российского региона почти наверняка приводят к отстраненности от рычагов реального влияния на решения проблем жителей? [8]

На наш взгляд, институт Уполномоченного по правам ребенка должен быть максимально независимым от властных структур. Тот факт, что попытки задействовать в политических целях интересы примерно 20% населения (которое составляют несовершеннолетние) были и будут, необходимо принимать как объективную реальность. То, что уже через несколько лет дети станут избирателями, не должно становиться определяющим в вопросах выбора форм и методов защиты их интересов и прав в настоящее время.

Точно так же как и направленность законодательных норм не должна быть излишне политизирована, как это нередко бывает при принятии тех или иных нормативных актов, как на федеральном, так и на региональном уровне. Происходит это потому, что практика общественных изменений осуществляется совокупными и индивидуальными усилиями многих индивидов и различных корпораций, конгломератов, групп и институтов. Происходит глобальная сдвигка права как культурной ценности. Право становится не вспомогательным и дополнительным условием бытия, а ценностью первичной. Но первичным право как ценность становится не столько в юридическом смысле слова и не только в юридическом состоянии. В качестве ценностного явления право становится как не юридическое явление. Право становится значимым само по себе как право и способ осуществления общественных изменений [9]. Роль масс-медиа в процессах институционализации рассматриваемого нами института трудно переоценить.

Ссылки и примечания:

1. Куприянова Е.И. О работе уполномоченных по правам ребенка в РФ / Институт уполномоченного по правам ребенка в России / Сост. и общ. ред. Г.В. Сабитова. М.: ГосНИИ семьи и воспитания, 2005. С. 12.
2. Хабермас Ю. Архитектура модерна и постмодерна // Политические работы. М., 2005. С. 48-49.

References (transliterated) and notes:

1. Kupriyanova E.I. O rabote upolnomochennyh po pravam rebenka v RF / Institut upolnomochennogo po pravam rebenka v Rossii / Comp. general. ed. by G.V. Sabitov. M.: GosNII sem'i i vospitaniya, 2005. S. 12.
2. Habermas Y. Arhitektura moderna i postmoderna // Politicheskie raboty. M., 2005. P. 48-49.

3. Цит. по: Межуев Б. Риторика лидера: харизма в русской политической культуре // Русский журнал. 2006. 25 окт.
4. См. Головань А.И. О соблюдении и защите прав, свобод и законных интересов ребенка в 2004 году / Доклад о деятельности Уполномоченного по правам ребенка в г. Москве.
5. Автономов А.С. Правовое обеспечение института детского омбудсмана в современной России / Институт уполномоченного по правам ребенка в России / Сост., ред. Г.В. Сабитова. М.: ГосНИИ семьи и воспитания, 2005. С. 22.
6. К примеру, должность Уполномоченного по правам ребенка включена в структуру аппарата Главы Администрации Волгоградской области и по должности Уполномоченный является помощником Главы Администрации области. Аналогичная ситуация и в других регионах.
7. См. Доклад Уполномоченного по правам ребенка в Краснодарском крае «О соблюдении и защите прав, свобод и законных интересов ребенка в Краснодарском крае в 2006 году».
8. Подробнее см.: Сунгуров А.Ю. Участие власти в защите прав человека: Саратовский вариант / На пути к Уполномоченному по правам человека. СПб.: Норма, 2000. С. 128-149.
9. См. Мизулин М.Ю. Политология права: исходные основания и принципы / Текст доклада на тематическом заседании 10 «Политология прав человека» IV Всерос. конгресса политологов. Москва. 20-22 октября 2006 г.
3. Cit. by: Mezhuev B. Ritorika lidera: harizma v russkoy politicheskoy kul'ture // Russkiy zhurnal. 2006. October 25.
4. See: Golovan' A.I. O soblyudenii i zashchite prav, svobod i zakonnyh interesov rebenka v 2004 godu / Doklad o deyatel'nosti Upolnomochennogo po pravam rebenka v g. Moskve.
5. Avtonomov A.S. Pravovoe obespechenie instituta det'skogo ombudsmana v sovremennoy Rossii / Institut upolnomochennogo po pravam rebenka v Rossii / Comp, ed. by G.V. Sabitov. M.: GosNII sem'i i vospitaniya, 2005. P. 22.
6. For example, the position of Ombudsman for Children is included in the structure of the apparatus of the Head of Volgograd Region Administration and the Commissioner is the Assistant Head of the Administration area. The situation is similar in other regions.
7. See: Doklad Upolnomochennogo po pravam rebenka v Krasnodarskom krae «O soblyudenii i zashchite prav, svobod i zakonnyh interesov rebenka v Krasnodarskom krae v 2006 godu».
8. For details see: Sungurov A.Y. Uchastie vlasti v zashchite prav cheloveka: Caratovskiy variant / Na puti k Upolnomochennomu po pravam cheloveka. SPb.: Norma, 2000. P. 128-149.
9. See: Mizulin M.Y. Politologiya prava: ishodnye osnovaniya i printsipy / Tekst doklada na tematicheskom zasedanii 10 «Politologiya prav cheloveka» IV Vseross. kongressa politologov. Moskva. October 20-22, 2006.