

Роль национальных правозащитных институтов в защите прав ребенка в России

В статье рассматриваются понятие и назначение национальных правозащитных институтов, основные направления деятельности омбудсменов (в том числе детских омбудсменов), критерии эффективности работы уполномоченных.

Ключевые слова: национальные правозащитные институты; уполномоченные по правам человека и по правам ребенка; детский омбудсмен; Парижские принципы; защита прав ребенка; критерии эффективности.

Защита прав и свобод ребенка – это приоритетное направление деятельности институтов гражданского общества и социальной политики правового государства. Основные стандарты защиты прав ребенка определены международными договорами и программными документами ООН. Впервые дети как объект особой защиты и заботы были провозглашены во Всеобщей декларации прав человека, принятой ООН 10 декабря 1948 г. Позже Генеральной Ассамблеей ООН была принята Декларация прав ребенка 1959 г., в которой государствам рекомендовалось направить свои силы и ресурсы на социальную защиту детей. В 1979 г., объявленном ООН Международным годом ребенка, началась подготовка проекта Конвенции о правах ребенка. Инициатором разработки проекта выступил Адам Лопатка (Польша), который и стал председателем рабочей группы по подготовке Конвенции. В течение 10 лет деятельность рабочей группы была направлена на развитие и продолжение идей и положений Декларации прав ребенка 1959 г., и в результате 20 ноября 1989 г. Генеральной Ассамблеей ООН (далее – ГА ООН) была принята Конвенция о правах ребенка. Она была открыта для подписания 26 января 1990 г., и в рекордно короткие сроки, уже 2 сентября 1990 г., вступила в силу (см.: [1, с. 169; 2, с. 8–9]).

Общие принципы Конвенции определяют приоритеты и направления развития национального законодательства по защите прав ребенка, деятельности национальных правозащитных институтов.

Стержень Конвенции, как справедливо отмечает А. Х. Абашидзе, составляют принцип недискриминации (ст. 2), принцип наилучшего обеспечения интересов детей (ст. 3), принцип, обеспечивающий право ребенка на жизнь, выживание и развитие (ст. 6), принцип уважения взглядов ребенка (ст. 12) [3, с. 192–193].

Новые вызовы правам человека конца XX – начала XXI в. потребовали внесения дополнений в Конвенцию о правах ребенка, которая, как верно отмечает Е. М. Павленко, представляет собой в настоящее время важнейший комплексный международный договор. Так, резолюцией ГА ООН от 25 мая 2000 года были приняты два факультативных протокола, в частности Факультативный протокол, касающийся участия детей в вооруженных конфликтах, и Факультативный протокол, касающийся торговли детьми, детской проституции и детской порнографии. Кроме того, Конвенция была дополнена Факультативным протоколом, касающим-

* **Юлия Юрьевна Эльзенбах**, специалист по социальной работе ГБУ СОН Свердловской области «Социально-реабилитационный центр для несовершеннолетних Тугулымского района», магистрант 3-го курса юридического факультета Гуманитарного университета (г. Екатеринбург).

** **Светлана Игоревна Глушкова**, д-р полит. наук, завкафедрой прав человека, директор Центра правового просвещения и прав человека Гуманитарного университета (г. Екатеринбург).

ся процедуры сообщений, принятым резолюцией ГА ООН от 19 декабря 2011 г. (см.: [8, с. 19]).

Наряду с Конвенцией о правах ребенка важные принципы и приоритеты защиты их прав закреплены в Минимальных стандартных правилах ООН, касающихся отправления правосудия в отношении несовершеннолетних (Пекинские правила) от 29 ноября 1985 г., в Декларации о социальных и правовых принципах, касающихся защиты и благополучия детей, особенно при передаче детей на воспитание и их усыновление на национальном и международном уровнях от 3 декабря 1986 г. (ООН), в Руководящих принципах ООН для предупреждения преступности среди несовершеннолетних (Эр-Риядские руководящие принципы) от 14 декабря 1999 г., др.

Уровень защиты прав ребенка во многом зависит от взаимодействия и слаженной работы государственных органов (органов опеки и попечительства, судебных органов, прокуратуры, комиссий по делам несовершеннолетних), общественных организаций по защите прав ребенка, а также институтов уполномоченных по правам человека и уполномоченных по правам ребенка.

Институты уполномоченных (омбудсменов), а также комиссии по правам человека международное сообщество относит к национальным правозащитным учреждениям (далее – НПУ), которые призваны заниматься защитой и поощрением прав человека. При этом главная функция омбудсменов определяется как обеспечение справедливости и законности государственного управления (см.: [7, с. 9]).

Идея создания национальных учреждений, занимающихся защитой и поощрением прав человека, начала обсуждаться в 1946 г., когда Экономический и Социальный Совет (далее – ЭКОСОС) предложил государствам – членам ООН рассмотреть вопрос о «желательности учреждения информационных групп или местных комитетов по правам человека в пределах своих стран для сотрудничества с ними в развитии деятельности Комиссии по правам человека» [Там же, с. 3]. Позже, на протяжении многих лет, ЭКОСОС в резолюциях и рекомендациях предлагал правительствам поощрять и развивать создание и деятельность таких органов. На семинаре по национальным и местным учреждениям, занимающимся поощрением и защитой прав человека, организованным Комиссией по правам человека в 1978 г., были приняты руководящие принципы таких учреждений. Так, в них были определены следующие функции НПУ: 1) действие в качестве источника информации о правах человека для народа и правительства; 2) оказание помощи в просвещении общественности; 3) консультирование по вопросам прав человека, которые передаются НПУ правительством; 4) изучение и анализ состояния законодательства, судебных решений, административных распоряжений, др. [Там же, с. 4].

В Принципах, касающихся статуса национальных учреждений, занимающихся поощрением и защитой прав человека (Парижских принципах), приложении к резолюции ГА ООН от 20 декабря 1993 г., сущность и назначение национальных правозащитных учреждений или институтов (далее – НПУ или НПИ) была определена следующим образом: национальные правозащитные учреждения или институты – это: 1) специальные органы, созданные для обеспечения эффективного применения законов и положений, касающихся защиты прав человека; 2) органы, созданные правительством в соответствии с конституцией или согласно закону или постановлению, с конкретно определенными функциями по поощрению и защите прав человека; это основа национальных правозащитных систем (см.: [6, с. 21]). Они призваны быть связующим звеном между гражданским обществом и правительством.

В Российской Федерации национальные правозащитные институты (далее – НПИ) по правам ребенка представлены в виде омбудсмена и детского омбудсмена.

В настоящее время пост омбудсмена в России занимает Т. Н. Москалькова, пятый Уполномоченный по правам человека в РФ (далее – УПЧ в РФ). До нее пост омбудсмена занимали Сергей Ковалев, Олег Миронов, Владимир Лукин, Элла Памфилова. Каждый из уполномоченных имел приоритеты в деятельности, будучи посредником между государством и гражданами, поощрял и защищал права и свободы человека и гражданина, развивая новую для России конца XX – начала XXI в. теорию и практику защиты прав человека. Среди некоторых особенностей в приоритетах российских омбудсменов можно отметить, например, такие, как: 1) опора прежде всего на правозащитные оценки и ресурсы (С. А. Ковалев); 2) привлечение экспертного сообщества и создание Экспертного совета при УПЧ в РФ¹, создание сильного Аппарата УПЧ в РФ, подготовка большого числа аналитических материалов, специальных докладов, научных трудов, разработка предложений по дополнениям в международные стандарты по правам человека, создание отдела правового просвещения (прежде всего с целью правового просвещения школьников и студентов) (О. О. Миронов); 3) придание институту омбудсмена духа посредничества, формирование сильного Координационного совета уполномоченных, налаживание взаимодействия между обществом и государством силами В. П. Лукина; 4) особое внимание избирательным правам человека и гражданина, координация усилий омбудсменов по защите избирательных прав силами Э. А. Памфиловой. Пятый Уполномоченный по правам человека в РФ Т. Н. Москалькова концентрирует свое внимание на правовом просвещении, совершенствовании российского законодательства и правоприменительной практике.

Почти на 12 лет позже начала работы института омбудсмена, в России появился пост уполномоченного по правам ребенка. В соответствии с Указом Президента РФ от 1 сентября 2009 г. «Об Уполномоченном при Президенте РФ по правам ребенка» была утверждена должность детского омбудсмена.

Самым известным Уполномоченным по правам ребенка в России можно считать адвоката Павла Астахова, предшественником которого был Алексей Головань. П. А. Астахов занимал этот пост на протяжении семи лет и оставил его осе-

¹ Одному из авторов данной статьи (профессору С. И. Глушковой) посчастливилось работать в секции по образованию и просвещению в сфере прав человека в Экспертном совете при Уполномоченном по правам человека в РФ, в кругу уникальных и самоотверженных людей, с 2004-го по 2014 г. Среди направлений работы названной секции можно назвать такие, как разработка и издание учебников, учебных пособий, методических разработок по правам человека и по правам ребенка для школьников, студентов, аспирантов, преподавателей, широкого круга читателей; организация и проведение Школ прав человека, обучающих семинаров, круглых столов, мастер-классов, научных конференций и олимпиад по правам человека. В числе многих ярких и талантливых экспертов секции нужно назвать прежде всего тех, кого, к сожалению, уже нет с нами: в частности, профессора Феликса Михайловича Рудинского, основавшего первую кафедру прав человека еще в СССР и положившего начало созданию кафедр прав человека в современной России, автора фундаментальных трудов по правам человека, подготовившего целую плеяду специалистов по правам человека. Стоит вспомнить и Анатолия Яковлевича Азарова, основателя и руководителя Московской школы прав человека, инициатора и бесценного организатора Зимних и Летних школ прав человека для учителей, преподавателей, правозащитников и всех интересующихся правами человека; положившего начало созданию стратегий и программ по обучению и образованию в области прав человека. Светлая память и низкий поклон этим подвижникам прав человека, прежде всего усилиями которых создавалось и расширялось правозащитное сообщество, разрасталась плеяда экспертов по правам человека, начала формироваться наука прав человека в России. Несмотря на многочисленные негативные оценки состояния дел в сфере образования и просвещения в области прав человека, можно сказать, что ситуация в этой сфере в различных российских регионах в значительной степени неровная и нестабильная, но опыт правового просвещения и обучения правам человека, гражданского образования постепенно распространяется, развивается, и доступ к гуманитарным, правозащитным практикам открыт.

нию 2016 года. В настоящее время детским омбудсменом в нашей стране является А. Ю. Кузнецова.

Наряду с российскими омбудсменом и детским омбудсменом, большую роль в защите прав ребенка в крупных городах и сельской глубинке играют региональные уполномоченные. Основные принципы их деятельности – это независимость, беспристрастность, справедливость, доступность.

Несмотря на создание института специализированного уполномоченного (детского омбудсмена), в аппаратах уполномоченных по правам человека сохранились специалисты/отделы по защите прав ребенка. Так, Уполномоченный по правам человека в РФ Т. Н. Москалькова в ежегодном докладе за 2016 г. отмечала следующие проблемы в сфере защиты прав детей, по которым работал аппарат омбудсмена: 1) нарушение жилищных прав, касающиеся сферы ЖКХ, а также обеспечения жильем детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей; 2) проблемы в сфере социального обеспечения, касающиеся вопросов социального обеспечения, вопросов социальной и медицинской помощи детям, а также создания доступной среды для лиц с ограниченными возможностями, в том числе и несовершеннолетних; 3) проблемы нарушений прав лиц, отбывающих наказания, касающиеся вопросов положения детей и беременных женщин в местах лишения свободы; 4) проблемы образовательных прав, касающиеся недостаточности мест, прежде всего в дошкольных образовательных учреждениях [4].

Как справедливо отметила Т. Н. Москалькова, «государственные органы по-прежнему допускают в своей работе множество ошибок, в то время как российские граждане, в большинстве своем, не знают о механизмах защиты собственных прав» [Там же].

На основе этого вывода российского омбудсмена и анализа докладов региональных уполномоченных можно сделать вывод о том, что одним из важнейших направлений работы уполномоченных по правам человека и по правам ребенка в России является деятельность в качестве источника информации о правах человека для народа и правительства своей страны, что было первой позицией (не по номеру в списке, а по значению) в руководящих принципах работы национальных учреждений, провозглашенных в сентябре 1978 г. Комиссией по правам человека и ставших основой для Парижских принципов 1993 г.

Появление института детского омбудсмена изначально предполагало постепенное выведение из функционала Уполномоченного по правам ребенка в РФ и регионах РФ вопросов по защите прав ребенка. Однако взаимосвязь прав ребенка с целым рядом прав других лиц (родителей, семьи, участников образовательных отношений в школе, колледже, вузе и организациях дополнительного образования), включенность его в сферу оказания медицинских, образовательных и других услуг, не позволяет (что кажется вполне естественным) ограничить круг рассмотрения вопросов защиты прав и свобод ребенка только институтом детского омбудсмена.

Так, Уполномоченный по правам человека в Свердловской области Т. Г. Мерзлякова рассматривает жалобы и курирует следующие вопросы: 1) обращения, касающиеся защиты прав многодетных семей, несовершеннолетних беременных и матерей; 2) жалобы, поступающие от воспитанников детских домов-интернатов о применении к ним насилия, а также от родителей детей дошкольного возраста о предоставлении мест в детских садах на значительном удалении от места жительства (см.: [5, с. 80–86]).

За последние два года появились тенденции по устранению/ликвидации института уполномоченного по правам ребенка в регионах в связи с необходимостью сокращения расходов, из-за схожих задач в деятельности Уполномоченных по правам человека и уполномоченных по правам ребенка. Так, в Чувашии осе-

нию 2016 г. должность детского омбудсмана была ликвидирована в целях оптимизации бюджетных средств, но уже в начале 2017 г. этот институт был восстановлен после вмешательства федерального уполномоченного и членов Совета Федерации. В сентябре 2017 г. появилась информация о возможности упразднения института детского омбудсмана в Саратовской и Нижегородской областях.

Некоторые специалисты считают, что нужно избегать дублирования функций детского омбудсмана и Уполномоченного по правам человека. Однако такие тенденции неконструктивны. Напротив, другие специалисты справедливо выступают за разработку и принятие федерального закона «Об Уполномоченном по правам ребенка в РФ».

России нужна эффективная система соблюдения, обеспечения и защиты прав ребенка, система профилактики преступности несовершеннолетних, система четко взаимодействующих институтов и органов по защите прав ребенка на всех уровнях: федеральном и региональном, городском и сельском, школьном и вузовском, уровне среднего (школьного) и среднего профессионального образования, уровне основного и дополнительного образования, др.

Такие национальные правозащитные институты, как Уполномоченный по правам ребенка и Уполномоченный по правам человека, на уровне РФ и регионов РФ, должны сохраниться, более тесно взаимодействовать, разрабатывать совместные стратегии защиты прав и свобод ребенка как наиболее социально уязвимой группы в обществе и государстве.

Важным в настоящее время является поиск критериев эффективности деятельности уполномоченных – как по правам человека, так и по правам ребенка. Ценным в этом отношении может быть обобщение и анализ Парижских принципов – принципов, касающихся статуса и функционирования национальных учреждений, занимающихся защитой и поощрением прав человека. Так, согласно Парижским принципам, национальные правозащитные институты (прежде всего институты омбудсменов и детских омбудсменов) действуют наиболее эффективно, если они: 1) пользуются признанием общественности, гражданского общества; 2) являются доступными для всех; 3) рассматривают жалобы и принимают действенные меры в короткие сроки, с использованием простых и быстрых процедур; 4) обладают необходимыми ресурсами; 5) применяют системный подход к выявлению и решению проблем в сфере защиты прав человека; 6) обладают широкой юрисдикцией; 7) имеют широкий и свободный мандат по защите, развитию, продвижению и поощрению прав и свобод человека и гражданина.

Решение повседневных проблем, с которыми сталкивается человек, и в то же время выявление системных проблем, которые нарушают или ограничивают права целых групп, коллективов, объединений граждан, каждого отдельного человека, а также правовое просвещение – прежде всего эти три направления составляют работу уполномоченного по восстановлению нарушенных прав и свобод человека (в том числе ребенка), по профилактике подобных нарушений, по подготовке рекомендаций органам государственной власти и местного самоуправления по совершенствованию законодательства и правоприменительной практики.

Для развития и совершенствования институтов детских омбудсменов и Уполномоченных по правам человека в РФ и регионах РФ – в целях повышения роли и значения этих национальных правозащитных институтов – важно использовать критерии количественной и качественной эффективности, критерии доступности бесплатной правовой помощи для каждого человека и независимости уполномоченных от административного управления и бюрократического аппарата.

Литература

1. Азаров А., Ройтер В., Хюфнер К. Права человека. Международные и российские механизмы защиты. – М., 2003.
2. Глушкова С. И. Права ребенка: международные стандарты и Россия : учеб. пособие. – Екатеринбург : Изд-во Гуманитарного ун-та, 2003.
3. Договорные органы по правам человека : учеб. пособие / А. Х. Абашидзе, А. Е. Конева. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : РУДН, 2015.
4. Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2016 год от 17 мая 2017 г. // Российская газета. – 2017. – № 104.
5. Ежегодный доклад Уполномоченного по правам человека в Свердловской области: 2015 год. – Екатеринбург, 2016.
6. Национальные правозащитные учреждения: история, принципы, роль и функции // Права человека : серия материалов по вопросам профессиональной подготовки. – Нью-Йорк ; Женева : ООН, 2012.
7. Национальные учреждения, занимающиеся поощрением и защитой прав человека. Изложение фактов № 19. Всемирная кампания за права человека. – Нью-Йорк ; Женева : ООН, 2009.
8. Павленко Е. М. Международные стандарты прав ребенка: новеллы и практика реализации в России // Обеспечение и защита прав ребенка: международный опыт и российская практика : сб. научных статей по итогам круглого стола «Защита прав ребенка» (Москва, 16 октября 2015 года) / под общ. ред. Е. М. Павленко. – М. : Права человека, 2016.

Yulia Yurevna Elzenbakh,

Social Worker, State Budgetary Institution of Social Service in Sverdlovsk region «Youth Social Rehabilitation center of Tugulymsky district», 3rd year Master's Student of Law department, Liberal Arts University – University for Humanities (Ekaterinburg)

Svetlana Igorevna Glushkova,

Doctor of Political Sciences, the Head of Human Rights Chair, the Chairman of Centre for Human Rights & Legal Education at Liberal Arts University – University for Humanities (Ekaterinburg)

The Role of National Human Rights Institutes in Protection of Child Rights in Russia

The article studies the definition and the purpose of national human rights institutes, main areas of ombudsman's activities (including child ombudsman's activity) and performance criteria of ombudsman.

Key words: national human rights institutes; commissioner for human rights; child ombudsman; Paris Principles; protection of child rights; performance criteria.