
Проблемы правового регулирования взаимодействия Уполномоченного по правам ребенка в субъектах Российской Федерации с исполнительными органами государственной власти

Лихтер Павел Леонидович

*аспирант Пензенского государственного университета, РФ, г. Пенза
e-mail: lixter@mail.ru*

Legal issues of interaction of the Commissioner for Children's Rights in the Russian Federation constituent territory and the executive authorities Likhтер Pavel Leonidovich

Post-graduate student of the Penza state university, Russia, Penza

АННОТАЦИЯ

В статье рассмотрены актуальные проблемы взаимоотношений Уполномоченного по правам ребенка в субъектах Российской Федерации и исполнительных органов государственной власти. Основной целью исследования является поиск наиболее эффективных способов взаимодействия между детским правозащитником и государственными органами на современном этапе развития государства.

ABSTRACT

The article deals with topical issues of relations of the Commissioner for Children's Rights in the Russian Federation and the executive authorities.

The main purpose of the study is to find the most effective ways of interaction between the children's ombudsman and government at the present stage of development of the state.

Ключевые слова: Уполномоченный по правам ребенка в субъекте Российской Федерации, исполнительные органы государственной власти.

Keywords: the Commissioner for Children's Rights in the Russian Federation constituent territory, the executive authorities.

Сложившаяся в России модель компетенции Уполномоченного по правам ребенка предполагает, что основной целью детского омбудсмена является не дублирование полномочий структур, защищающих права несовершеннолетних, а координация их действий и повышение эффективности работы. Однако современное правовое регулирование сотрудничества Уполномоченного по правам ребенка с государственными органами нельзя признать удовлетворительным.

Как правило, в нормативно-правовых актах субъектов Российской Федерации закрепляются только нормы-декларации о том, что деятельность детского омбудсмена призвана дополнять формы защиты прав несовершеннолетнего. Например, согласно Закона Краснодарского края «Об Уполномоченном по правам ребенка в Краснодарском крае» [2] деятельность Уполномоченного дополняет существующие средства государственной защиты прав и законных интересов ребенка, не отменяет и не влечет пересмотра компетенции государственных органов Краснодарского края, органов местного самоуправления, должностных лиц, обеспечивающих защиту прав и законных интересов ребенка и восстановление нарушенных прав ребенка.

Безусловно, сфера деятельности региональных Уполномоченных по правам ребенка

значительно обширнее и предполагает различные направления взаимодействия со следующими структурами:

1. с высшими должностными лицами субъектов Российской Федерации и исполнительными органами государственной власти;
2. с законодательными органами государственной власти субъектов Российской Федерации;
3. с судебными органами, адвокатурой, прокуратурой и другими правоохранительными органами;
4. с органами местного самоуправления;
5. с Уполномоченным по правам ребенка при Президенте Российской Федерации и Уполномоченными по правам ребенка в других субъектах Российской Федерации;
6. с Уполномоченными по правам человека в субъекте Российской Федерации;

Несмотря на то, что система институтов, призванных обеспечивать защиту прав детей в России, сложилась еще до появления первых Уполномоченных по правам ребенка, их функции реализовывались в рамках компетенции отдельного ведомства. Задачей же детского омбудсмена является обеспечение комплексного подхода к защите прав и законных интересов детей, для чего необходима организация взаимодействия различных государственных и общественных институтов.

Прежде всего, это актуально для деятельности органов исполнительной власти, механизм которой построен и должен осуществляться на основе принципов координации и взаимодействия. Не случайно в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 15.12.2006 года № 10-П [8] отмечается, что в условиях федеративного государства особое значение приобретают вопросы координации деятельности органов публичной власти и взаимодействия между ними [10, с. 32, 35.].

При отсутствии внешних инструментов координации и взаимодействия государственные органы остаются сконцентрированными на осуществлении своих полномочий, замыкаясь на ведомственном интересе. В результате не только снижается эффективность их работы, но и некачественно исполняются такие важнейшие функции государства, как защита прав детей и обеспечение их полноценного развития. Уполномоченный по правам ребенка как раз и является независимым внешним институтом, способным обеспечить наилучшую защиту прав ребенка за счет оптимальной координации деятельности различных государственных структур.

Несмотря на то, что формально Уполномоченный по правам ребенка сам является представителем государственной власти, он функционально не сливается с бюрократическим аппаратом и принимает необходимые меры по пресечению незаконных действий чиновников. Именно поэтому принцип независимости имеет основное значение в работе детских омбудсменов.

Исследование работы Уполномоченного по правам ребенка в субъектах Российской Федерации показывает, что их сотрудничество с главами регионов и органами исполнительной власти осуществляется в самых разнообразных формах (представление докладов органам государственной власти субъекта федерации, направление обращений, посещение соответствующих учреждений и т.д.).

Кроме того, Уполномоченный по правам ребенка участвует в работе коллегиальных органов исполнительной власти, заседаниях правительства, кабинета министров и других государственных органов. Так, Уполномоченный по правам ребенка в Пензенской области И.Д. Карачевская входит в Аккредитационную коллегию Министерства образования Пензенской области, в Координационный совет при Губернаторе Пензенской области по реализации Региональной стратегии действий в интересах детей Пензенской области на 2013 - 2017 годы [9], в другие коллегии и советы Министерства образования Пензенской области по различным направлениям деятельности.

В некоторых случаях к опыту работы региональных детских омбудсменов обращаются в своей работе советы при высших органах государственной власти России: Уполномоченный по правам ребенка города Санкт-Петербурга является членом Координационного Совета при Президенте Российской Федерации по реализации Национальной Стратегии действий в интересах детей [4].

В то же время действующим законодательством, на наш взгляд, неправомерно установлены ограничения участия Уполномоченного по правам ребенка в работе некоторых коллегиальных советов. Так, согласно статье 5 Указа Президента Российской Федерации от 04.08.2006 года № 842 [11] членами общественного совета не могут быть лица, которые в соответствии с Федеральным законом от 04.04.2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации» [12] не могут быть членами Общественной палаты Российской Федерации.

То есть, членами общественных советов не могут быть лица, замещающие государственные должности Российской Федерации и федеральной государственной службы; государственные должности субъектов Российской Федерации, должности государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации, должности муниципальной службы, а также лица, замещающие выборные должности в органах местного самоуправления.

Таким образом, формально Уполномоченный по правам ребенка не имеет доступ к такому важному элементу контроля за охраной прав детей как участие в работе общественных советов при федеральных органах государственной власти.

При этом необходимо отметить, что общественные советы играют все большую роль в обеспечении полноценного общественного диалога, идеологического и политического плюрализма. В Посланиях Президента Российской Федерации неоднократно отмечалась эффективность этого института как механизма общественного контроля [11].

По нашему мнению, учитывая специфику правового статуса региональных омбудсменов, необходимо внести изменения в действующее законодательство, исключив распространение на Уполномоченных по правам ребенка действие статьи 5 Указа Президента Российской Федерации от 04.08.2006 № 842.

Более подробного изучения требуют вопросы взаимодействия детских Уполномоченных с федеральными органами исполнительной власти на территории региона.

Если положения о взаимодействии с региональными органами исполнительной власти в декларативной форме всё чаще находят закрепление в региональном законодательстве, то возможность взаимодействия с федеральными органами государственной власти на территории субъекта Российской Федерации не регламентирована.

Это связано, прежде всего, с тем, что в компетенцию законодательных органов в субъектах федерации не входит право наделять региональных государственных служащих функциями контроля за федеральными органами государственной власти.

При этом согласно статье 72 Конституции России, защита прав и свобод человека (несовершеннолетнего в том числе) находятся в совместном ведении Российской Федерации и её субъектов, и расширение компетенции регионального Уполномоченного по правам ребенка не будет противоречить основному закону страны.

В настоящее время Уполномоченные по правам ребенка вынуждены заключать десятки соглашений с государственными структурами, чтобы упорядочить вопросы взаимодействия с ними. Вот далеко не полный перечень органов государственной власти, с которыми подписал соглашения о сотрудничестве детский правозащитник в Пензенской области: Управление Федеральной службы судебных приставов по Пензенской области; Управление Федеральной службы по надзору в сфере

защиты прав потребителей и благополучия человека по Пензенской области; Управление Министерства внутренних дел Российской Федерации по Пензенской области; Территориальный орган Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения и социального развития по Пензенской области; Управление Федеральной службы исполнения наказания по Пензенской области; Управление Министерства юстиции Российской Федерации по Пензенской области; Управление Федеральной миграционной службы по Пензенской области; Главное Управление Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий по Пензенской области и др. [5]

В целом, современная правовая база, регулирующая взаимодействие Уполномоченного по правам ребенка в Российской Федерации и органов исполнительной власти, должна быть основана не на временных соглашениях, а на нормах федерального законодательства, что предполагает не только принятие рамочного закона «Об основах деятельности Уполномоченных по правам ребенка в субъектах Российской Федерации», но и внесение изменений в федеральные нормативно-правовые акты России (в том числе в федеральные законы «О судебных приставах», «О прокуратуре», Указы Президента Российской Федерации «Вопросы Федеральной службы Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков», «Вопросы Федеральной службы исполнения наказаний» и т.д.). Изменения указанных и ряда других нормативных актов должны закрепить основные принципы сотрудничества между Уполномоченными по правам ребенка в регионах России и федеральными органами государственной власти на территории субъекта Российской Федерации, что значительно повысит эффективность обеспечения прав несовершеннолетних.

Неоднократно Президент России призывал федеральные органы исполнительной власти к более активному взаимодействию с Уполномоченными по правам ребёнка всех уровней. Так, на расширенном заседании Коллегии МВД России, которое состоялось 04.03.2015 года, В.В. Путин при определении приоритетных задач деятельности на 2015 год обратил внимание на необходимость использования новых подходов к превентивным, профилактическим мерам, связанными с детской преступностью, в том числе на необходимость самого тесного взаимодействия с Уполномоченными по правам ребёнка и структурами гражданского общества [6].

Безусловно, межведомственная разобщенность сегодня является одним из самых главных препятствий при разрешении проблем в области защиты прав детей.

Рассматриваемые вопросы правоприменительной практики еще раз подтверждают, что в сложившихся социально-политических условиях единая централизованная система детских правозащитников под руководством Уполномоченного по правам ребенка при Президенте Российской Федерации могла бы обеспечить значительное повышение эффективности решения проблем детей. Это возможно еще и за счет того, что требования со стороны представителя сильного централизованного ведомства (а не регионального государственного служащего) скорее найдут отклик у чиновников.

Сегодня в некоторых субъектах России уже выработаны плодотворные формы взаимодействия между Уполномоченными по правам детей федерального и регионального уровня. Например, законами Забайкальского края, Республик Татарстан и Тыва предусмотрено, что в случае если нарушение прав, свобод и законных интересов ребенка касается действий федеральных государственных органов, судов, прокуратуры и иных правоохранительных органов, а также представительств иностранных государств на территории края, региональный Уполномоченный направляет им предложения (рекомендации) относительно возможных и необходимых мер восстановления нарушенных прав, свобод и законных интересов ребенка, передав соответствующие материалы Уполномоченному по правам ребенка при Президенте Российской Федерации.

Федерации.

Таким образом, соблюдается принцип невмешательства региональных властей в деятельность территориальных управлений федеральных органов власти.

По нашему мнению, при создании единой системы детских правозащитников сроки рассмотрения обращений о нарушении прав детей могут быть значительно сокращены, ведь создание такой структуры поможет повысить эффективность не только «вертикального», но и «горизонтального» сотрудничества.

В случае обращения к Уполномоченному по правам ребенка в субъекте Российской Федерации по вопросу, отнесенному к компетенции детского омбудсмана в другом регионе, он будет немедленно направлять документ соответствующему Уполномоченному. Это позволит исключить проведение параллельных проверок одного дела омбудсменами разных регионов и уровней. В любом случае, вопросы взаимодействия Уполномоченных по правам ребенка в субъектах Российской Федерации с Уполномоченным по правам ребенка при Президенте Российской Федерации требуют более подробной правовой регламентации.

Сейчас же в некоторых региональных законах (в том числе в Саратовской, Самарской, Ульяновской областях) вопросы взаимодействия федерального и регионального детских омбудсменов формально не урегулированы. В остальных случаях нормативно-правовые акты субъектов Российской Федерации содержат общие нормы, регулирующие взаимодействие Уполномоченных. Так, в Законе Тамбовской области закреплено положение о том, что региональный Уполномоченный осуществляет сотрудничество с Уполномоченным при Президенте Российской Федерации по правам ребенка[3].

В то же время формы взаимодействия омбудсменов федерального и регионального уровней весьма разнообразны и предполагает следующие направления совместной работы: общая координация Уполномоченным по правам ребенка при Президенте Российской Федерации деятельности детских правозащитников в регионах; совместные контрольные мероприятия на территории отдельных субъектов федерации; научно-информационное и методическое сопровождение их деятельности, обмен опытом работы; решение конкретной проблемы в случае нарушения прав несовершеннолетнего и т.д.

Часто в процессе своей деятельности федеральный Уполномоченный по правам ребенка совершает инспекционные поездки в регионы с целью предупреждения случаев нарушения прав детей и решения наиболее актуальных проблем, связанных с защитой законных интересов несовершеннолетних. Так в июле 2015 года Уполномоченный по правам ребенка при Президенте Российской Федерации П.А. Астахов посетил Пензенскую область в целях проверки общего состояния соблюдения прав детей и решения наиболее острых вопросов. В ходе совещания в Правительстве Пензенской области П.А. Астахов еще раз обратил внимание на проблему межведомственного взаимодействия, отметив, например, что Комиссия по делам несовершеннолетних должна собираться на регулярной основе, а основная работа по предупреждению преступлений несовершеннолетних должна проводиться органами местного самоуправления под контролем регионального Уполномоченного по правам ребенка.

Помимо взаимодействия с федеральным Уполномоченным по правам ребенка детские правозащитники активно взаимодействуют со своими коллегами в других регионах, в том числе: обмениваются опытом работы на межрегиональных конференциях, проводят методические семинары и заседания координационных советов. Например, в 2013 году состоялась конференция, в которой приняли участие Уполномоченные по правам ребенка и другие заинтересованные лица из 54 регионов России на тему «Распространение и внедрение лучшего опыта реализации

Национальной стратегии действий в интересах детей в субъектах Российской Федерации».

Сегодня во всех десяти округах Российской Федерации созданы координационные советы, которые позволяют более слаженно решать системные вопросы защиты прав детей. Как правило, Координационные советы собираются 2-3 раза в год для обсуждения наиболее актуальных вопросов защиты прав детей и подготовки соответствующих обращений в органы государственной власти. В качестве примера можно привести обращения делегатов координационного совета Уполномоченных по правам ребенка в субъектах России в Северо-Западном федеральном округе к Генеральному прокурору Российской Федерации по вопросам взаимодействия органов прокуратуры и к Министру образования Российской Федерации по вопросам совершенствования действующего законодательства и защиты прав несовершеннолетних при сдаче ЕГЭ [1, с. 581].

Безусловно, дальнейшее изучение проблематики взаимодействия детских правозащитников с исполнительными органами государственной власти может значительно повысить уровень защиты интересов несовершеннолетних и обеспечить наилучшие условия для полноценного формирования личности ребенка.

Список литературы

1. Ежегодный доклад за 2013 год Уполномоченного по правам ребенка в г. Санкт-Петербург [Электронный ресурс] // URL: http://www.spbdeti.org/files/doklad_uppr_v_spb_2013.pdf
2. Закон Краснодарского края от 26.06.2002 г. № 498-КЗ «Об Уполномоченном по правам ребенка в Краснодарском крае» // Кубанские новости, № 132-133, 06.07.2002.
3. Закон Тамбовской области от 31.12.2009 г. № 609-З (ред. от 07.11.2013) «Об Уполномоченном по правам ребенка в Тамбовской области» // Тамбовская жизнь, № 2 (25424), 13.01.2010.
4. Официальный сайт президента Российской Федерации [Электронный ресурс] // URL: http://news.kremlin.ru/ref_notes/1648
5. Официальный сайт Уполномоченного по правам ребенка в Пензенской области [Электронный ресурс] // URL: <http://www.rfdeti.ru/region.php?id=50>.
6. Официальный сайт Уполномоченного по правам ребенка при Президенте Российской Федерации [Электронный ресурс] // URL: <http://www.rfdeti.ru/news/9540-vladimir-putin-prizval-mvd-k-samomu-tesnomu-vzaimodeystviyu-s-upolnomochennymi-po-pravam-rebenka>.
7. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 12.12.2013 года // Российская газета, № 282, 13.12.2013.
8. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 15.12.2006 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности положений частей четвертой, пятой и шестой статьи 215.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации, № 1, 2007.
9. Распоряжение Губернатора Пензенской обл. от 12.11.2012 г. № 452-р «Об утверждении Региональной стратегии действий в интересах детей Пензенской области на 2013 - 2017 годы и создании Координационного совета при Губернаторе Пензенской области по ее реализации» // Пензенские губернские ведомости, 20.11.2012. № 100. С. 1.
10. Тимохин Н.В. Правовые основы координационной деятельности федеральных органов исполнительной власти // Вестник Саратовской государственной академии права. 2008. № 5.
11. Указ Президента Российской Федерации от 04.08.2006 г. № 842 «О порядке образования общественных советов при федеральных министерствах, федеральных службах и федеральных агентствах, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации, при федеральных службах и федеральных агентствах, подведомственных этим федеральным министерствам» // Собрание законодательства Российской Федерации, 07.08.2006, № 32, ст. 3539.

12. Федеральный закон от 04.04.2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации» // Российская газета, № 70, 07.04.2005.