



УДК 34

Методология оценки деятельности Уполномоченного по правам ребенка: постановка проблемы

Лихтер Павел Леонидович, доцент кафедры частного и публичного права Пензенского государственного университета, кандидат юридических наук

lixter@mail.ru

Аннотация: Сегодня в субъектах Российской Федерации нет единого подхода к вопросу о месте регионального детского омбудсмена в системе органов государственной власти, его компетенции и порядке взаимодействия с государственными органами и неправительственными структурами. Различия правового статуса института Уполномоченного по правам ребенка в субъектах Российской Федерации обусловили постановку вопроса о необходимости разработки методологии определения эффективности работы детских правозащитников. **Ключевые слова:** Уполномоченный по правам ребенка, защита прав детей, эффективность деятельности Уполномоченного по правам ребенка.

С 2015 года Уполномоченные по правам ребенка функционируют во всех 85 субъектах Российской Федерации. Дальнейшее развитие института во многом будет связано с поиском путей повышения его эффективности. Однако сегодня понимание эффективности деятельности Уполномоченных носит неконкретный характер и существует скорее на уровне представлений, чем четких опре-

делений.

В связи с этим становится актуальным вопрос о формировании научно обоснованной системы индикаторов, отражающих добросовестное отношение Уполномоченного по правам ребенка к своим должностным обязанностям и позволяющих принимать необходимые действия по улучшению ситуации в сфере защиты прав несовершеннолетних.

UDC 34

Methodology of estimation of Ombudsman for children's rights: the problem statement

Likhter Pavel Leonidovich, associate professor of the department of private and public law of Penza State University

lixter@mail.ru

Annotation: Today in territorial subjects of the Russian Federation there is no uniform approach to a question of the place of the regional children's ombudsman in the system of public authorities, his competence and an order of interaction with public authorities and non-governmental structures. Differences of legal status of institute of the Ombudsman for Children in territorial subjects of the Russian Federation have caused formulation of the question about need of development of methodology of determination of overall performance of children's human rights activists. **Keywords:** Ombudsman for children, protection of the rights of children, efficiency of activity of the Ombudsman for children.

Учитывая, что со времен создания первых институтов Уполномоченных по правам ребенка в субъектах Российской Федерации прошло почти 20 лет, необходимо признать этот срок достаточным для критической оценки деятельности детских омбудсменов, анализа недостатков в работе, разработки теоретической методики оценки результативности их работы.

Ответы на поставленные вопросы позво-

лят предложить новые подходы к организации института Уполномоченных по правам ребенка в субъектах Российской Федерации и сформулировать предложения о совершенствовании законодательства, регулирующего деятельность детских омбудсменов.

Ранее учеными не ставились подобные задачи в отношении института Уполномоченного по правам ребенка, что объясняется сложностью определения объективных признаков



критериев, показателей их оценок, а также отсутствием единого подхода в понимании содержания самого понятия эффективности правозащитного института.

На практике пути разрешения различных вопросов деятельности Уполномоченного по правам ребенка в субъектах Российской Федерации, начиная с выбора его организационно-правового статуса, очень разнообразны. В регионах указанные задачи решаются достаточно вариативно.

1) В некоторых субъектах Российской Федерации Уполномоченный по правам ребенка входит в аппарат Уполномоченного по правам человека, который играет ключевую роль при назначении детского омбудсмена (например, в Астраханской [1] и Тверской областях [2]).

2) В Архангельской [3], Самарской [4] и ряде других областей Уполномоченный по правам ребенка назначается и подчиняется в своей деятельности главе региона (главе высшего исполнительного органа власти региона).

3) При «парламентской» модели Уполномоченного основную роль в формировании института играет законодательный орган субъекта Российской Федерации (наиболее распространенная модель, в том числе: в городе Санкт-Петербурге [5], в Нижегородской области [6]).

4) В начале 2000-х годов был распространен вариант, при котором институт детского омбудсмена был организован и действовал под эгидой общественных организаций, а не государственных органов.

Разнообразие подходов при формирова-

нии и функционировании института Уполномоченного по правам ребенка в субъектах Российской Федерации обуславливает актуальность определения наиболее эффективных моделей его организации в целях повышения уровня защиты интересов несовершеннолетних и обеспечения наилучших условий для полноценного формирования личности ребенка независимо от региона его проживания.

Сложность поставленной задачи обуславливает необходимость использования методологии, наработанной не только в юриспруденции, но и в других гуманитарных и общественных науках. Ведь только в случае правильно выбранной методологии может быть построена верная теоретическая модель системы показателей, характеризующих эффективность деятельности Уполномоченного по правам ребенка в субъектах Российской Федерации.

В настоящее время методологического и практического опыта по изучению вопросов эффективности работы специализированных омбудсменов недостаточно. Однако есть примеры поиска методологии определения эффективности некоторых контрольных государственных структур: органов прокуратуры [7], контрольных органов финансово-бюджетной сферы [8] и др. Также ряд исследований в 2000-х годах было посвящено эффективности институтов гражданского общества в сфере социальной поддержки населения [9].

Учитывая своеобразие юридической природы Уполномоченного по правам ребенка, необходимо внимательно изучить уже имею-

щиеся труды по теории эффективности указанных институтов в целях использования опробованных и доказавших востребованность методов сбора и анализа показателей эффективности.

Наиболее серьезные исследования по вопросу внутриведомственной и внешней оценки эффективности государственного контрольного органа были посвящены работе органов прокуратуры. В серии научных трудов О. С. Капинус, Б. В. Андреева, А. Х. Казариной было убедительно обосновано использование типовых методов, которые наилучшим образом адаптируются к исследованиям эффективности контрольных органов, на основе взвешивания, суммы мест, суммы баллов, таксонометрии, экспертных оценках, методе гласных компонент [10].

С практической точки зрения в деятельности прокуратуры также уже внедрены подходы, которые помогают оценить ее эффективность. Согласно положениям Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» [11] на Генерального прокурора Российской Федерации возложена обязанность ежегодно отчитываться о работе всей системы органов прокуратуры, используя статистические данные, характеризующие выполнение функциональных обязанностей работников органов прокуратуры различного уровня. Каждый квартал публикуются статистические данные об основных показателях прокурорской деятельности, содержащие информацию по более чем 110-ти показателям, касающимся количества выявленных преступлений, вынесенных протестов, участия в судебных

заседаниях и др. [12]

Однако применимы ли к определению оценки эффективности Уполномоченных по правам ребенка подходы, разработанные для других органов государственной власти?

Для ответа на этот вопрос, прежде всего, необходимо определить специфику юридической природы института Уполномоченного по правам ребенка в субъектах Российской Федерации.

Формально региональный Уполномоченный по правам ребенка входит в систему органов государственной власти субъекта Российской Федерации и является контрольно-правозащитным органом. В соответствии с Указом Президента Российской Федерации «О типовых государственных должностях субъектов Российской Федерации» должность Уполномоченного по правам ребенка в субъекте Российской Федерации включена в Перечень типовых государственных должностей субъектов России и может учреждаться региональным законодательством [13].

Наиболее распространенной характеристикой института Уполномоченного по правам ребенка в субъекте Российской Федерации является его принадлежность к должностным лицам субъекта Российской Федерации. Например, согласно статье 1 Закона Пензенской области «Об Уполномоченном по правам ребенка в Пензенской области» Уполномоченный по правам ребенка — это должностное лицо, обеспечивающее соблюдение на территории региона прав и свобод ребенка [14].

Таким образом, на региональных детских омбудсменов распространяются положения всех



федеральных и международных нормативных актов, регулирующих порядок работы и совокупность требований к представителю органа государственной власти.

Согласно статье 13 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 года каждый, чьи права и свободы нарушены, имеет право на эффективное средство правовой защиты в государственном органе, даже если это нарушение было совершено лицами, действовавшими в официальном качестве [15].

Одной из основных целей административной реформы, утвержденной Распоряжением Правительства Российской Федерации от 25.10.2005 г. N 1789-р, являлось повышение эффективности деятельности органов исполнительной власти [16]. Внедрение в ходе административной реформы результативных принципов управления представляется важным шагом по направлению к формированию адекватной системы оценки работы государственных органов.

Однако в ряде сфер государственной деятельности применение подобного подхода вызывает обоснованные дискуссии. Любая правоохранительная или правозащитная деятельность с трудом поддается оценке и планированию. Погоня за количественными показателями может отразиться на качестве работы. При этом возникают проблемы формализации оценки, возможности поверхностного анализа и отсутствия объективной проверки того или иного индикатора эффективности деятельности социального института.

Более того, спорность оценки деятельно-

сти детского омбудсмена объясняется двойственностью его юридической природы: он обладает как признаками органа государственной власти, так и признаками института гражданского общества.

Так же, как и общественные объединения в сфере защиты прав детей, Уполномоченный по правам ребенка является посредником между государством и несовершеннолетним. Основным методом работы Уполномоченных по правам ребенка в России сейчас является не принуждение, а убеждение, основанное на авторитете правозащитника, а также обоснованности и разумности его позиции.

Таким образом, к институту Уполномоченного по правам ребенка в Российской Федерации могут применяться отдельные аспекты оценки эффективности как государственного органа, так и неправительственного института.

Методология исследования эффективности работы детского омбудсмена, по нашему мнению, должна предполагать разрешение следующих научных задач.

1) Поиск оптимальных количественных и качественных показателей, характеризующих работу Уполномоченного по правам ребенка в субъектах Российской Федерации, их группировка.

2) Исследование возможности определения интегральных характеристик деятельности Уполномоченного по правам ребенка.

3) Разработка модели для расчета оценки эффективности деятельности детских омбудсменов в разных регионах Российской Федерации.

4) Определение методологии объективной оценки эффективности работы детских правозащитников по ряду направлений.

5) Выработка предложений по совершенствованию федерального и регионального законодательства в целях повышения эффективности работы института Уполномоченного по правам ребенка в субъектах Российской Федерации.

В последующих статьях мы подробнее рассмотрим объективные и оценочные показатели эффективности деятельности института Уполномоченного по правам ребенка в субъектах Российской Федерации, а также возможные направления совершенствования действующего законодательства.

Примечания

1. Об Уполномоченном по правам ребенка в Астраханской области: закон Астраханской области от 02.03.2010 г. N 4/2010-ОЗ (ред. от 04.06.2012 г.) // Сборник законов и нормативных правовых актов Астраханской области. 2010. N 10; 2012. N 25.

2. Об Уполномоченном по правам человека в Тверской области и Уполномоченном по правам ребенка в Тверской области: закон Тверской области от 06.06.2012 г. N 36-ЗО (ред. от 23.12.2015 г.) // Тверские ведомости. 2012. N 23.

3. Об уполномоченном при Губернаторе Архангельской области по правам ребенка: закон Архангельской области от 14.11.2014 г. N 211-12-ОЗ (ред. от 28.09.2015 г.) // Волна. 2014. N

46; Ведомости Архангельского областного Собрания депутатов шестого созыва. 2015. N 19.

4. Об Уполномоченном по правам ребенка в Самарской области: закон Самарской области от 06.05.2002 г. N 18-ГД (ред. от 04.05.2011 г.) // Волжская коммуна. 2002. N 82; 2011. N 156 (27591).

5. Об Уполномоченном по правам ребенка в Санкт-Петербурге: закон Санкт-Петербурга от 13.11.2009 г. N 528-98 (ред. от 30.06.2016) // Вестник Администрации Санкт-Петербурга. 2009. Специальный выпуск.

6. Об Уполномоченном по правам ребенка в Нижегородской области: закон Нижегородской области от 28.12.2012 г. N 167-З (ред. от 02.12.2015 г.) // Правовая среда. 2012. N 145 (1556); 2015. N 147 (5710).

7. Капинус О. С., Андреев Б. В., Казарина А. Х. К вопросу о методологии и методике оценки эффективности прокурорского надзора // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2012. N 1 (27). С. 21–28.

8. Васильева М. В. Методика оценки эффективности деятельности контрольных органов финансово-бюджетной сферы // Финансы и кредит. 2011. N 31. С. 38–52.

9. Оценка эффективности деятельности учреждений социальной поддержки населения / под ред. П. В. Романова и Е. Р. Ярской-Смирновой. Серия «Научные доклады: независимый экономический анализ». М.: Московский общественный научный фонд, 2007.

10. Капинус О. С., Андреев Б. В., Казарина А. Х. Оценка эффективности работы органов прокуратуры со стороны личности, общества, госу-



дарства // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2013. N 1. С. 17–28.

11. О прокуратуре Российской Федерации: федеральный закон от 17.01.1992 г. N 2202-1 (ред. от 03.07.2016) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. N 47. Ст. 4472.

12. Официальный сайт Прокуратуры Российской Федерации. URL: <http://genproc.gov.ru/stat/data>.

13. О типовых государственных должностях субъектов Российской Федерации: указ Президента Российской Федерации от 04.12.2009 г. N 1381 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. N 49. Ч. 2. Ст. 5921.

14. Об Уполномоченном по правам ребенка в Пензенской области: закон Пензенской области от 03.04.2014 г. N 2534-ЗПО (ред. от 19.08.2015 г.) // Пензенские губернские ведомости. 2014. N 19; 2015. N 51. С. 1.

15. Конвенция о защите прав человека и основных свобод (Заключена в г. Риме 04.11.1950) (с изм. от 13.05.2004) // Бюллетень международных договоров. 2001. N 3.

16. О Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах: распоряжение Правительства Российской Федерации от 25.10.2005 N 1789-р (ред. от 10.03.2009) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. N 46. Ст. 4720.