

Исследовательский отдел
ЮНИСЕФ

Защита и поддержка прав детей

Глобальное исследование независимых учреждений по
защите прав детей (краткий доклад)

юнисеф 

объединимся
ради детей

ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ ОТДЕЛ ЮНИСЕФ

В 1988 году Детским фондом Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ) был создан исследовательский центр в целях поддержки его деятельности по защите интересов детей во всем мире и определения и исследования текущих и будущих сфер деятельности ЮНИСЕФ. Основные цели Исследовательского отдела (до 2011 года называвшегося Исследовательским центром «Инноченти») заключаются в содействии лучшему пониманию международным сообществом вопросов, связанных с правами детей, и осуществлению в полном объеме Конвенции о правах ребенка в развивающихся странах, странах со средним уровнем доходов и промышленно развитых странах.

Отдел ставит своей целью выработку всеобъемлющих рамок исследовательской работы и знаний внутри организации в поддержку ее глобальных программ и политических установок. Посредством укрепления партнерских отношений в области исследовательской работы между ведущими научными учреждениями и сетями по вопросам развития в странах Севера и Юга отдел стремится эффективно использовать дополнительные ресурсы и влияние в поддержку усилий, направленных на реформу политики в интересах детей.

Публикации, издаваемые отделом, вносят вклад в международную дискуссию по вопросам детей и прав ребенка и представляют широкий диапазон мнений. По этой причине некоторые публикации могут не всегда отражать политику и подходы ЮНИСЕФ по некоторым вопросам. Изложенные взгляды принадлежат их авторам и (или) редакторам и публикуются в целях стимулирования дальнейшего диалога по правам ребенка.

В отдельных сферах деятельности отдел сотрудничает с Институтом «Инноченти» во Флоренции (учреждением, в здании которого он находится). Основное финансирование осуществляется правительством Италии, при этом финансовую поддержку в рамках конкретных проектов также оказывают правительства других стран, международные учреждения и частные источники, в том числе национальные комитеты содействия ЮНИСЕФ.

Разрешается свободная перепечатка выдержек из настоящей публикации при должном указании первоисточника. Запросы о переводе всего текста публикации следует направлять по адресу: Communications Unit (группа связи), florence@unicef.org.

Ознакомиться с дополнительной информацией, загрузить или заказать эту и другие публикации можно на веб-сайте по адресу: www.unicef-irc.org.

Дизайн и верстка: BlissDesign.com

Фото на обложке: © UNICEF/INDA2010-00730/Pirozzi; Globe, Thinkstock

© Детский фонд Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ), октябрь 2012 г.

ISBN: 978-88-6522-017-7

Корреспонденцию следует направлять по адресу:

UNICEF Office of Research - Innocenti
Piazza SS. Annunziata, 12
50122 Florence, Italy
Тел.: +39 055 20 330
Факс: +39 055 2033 220
florence@unicef.org
www.unicef-irc.org

**Исследовательский отдел
ЮНИСЕФ**

Защита и поддержка прав детей

Глобальное исследование независимых учреждений
по защите прав детей (краткий доклад)

Выражение признательности

В настоящем резюме представлены результаты более крупного исследования, являющегося итогом нескольких лет исследовательской работы, сотрудничества и консультаций с участием многих партнеров.

Ванесса Седлецки, специалист по правам ребенка в исследовательском отделе ЮНИСЕФ «Инноченти», является основным автором и ведущим научным сотрудником в рамках данного исследования. Эндрю Моусон, руководитель группы по защите детей и реализации международных норм, координировал работу в рамках данного исследования в течение двух последних лет, просматривая текст настоящего документа и курируя подготовку его окончательного варианта под руководством Гёрана Хольмквиста, помощника директора по стратегическим исследованиям, и Гордона Александера, директора исследовательского отдела. Выражаем благодарность редактору Анастасии Варпински.

Исследование в целом было начато по инициативе Тронда Вааге, бывшего омбудсмена по правам ребенка в Норвегии и бывшего старшего научного сотрудника Исследовательского центра «Инноченти», рекомендации и опыт которого принесли большую пользу при проведении исследования. Исследование началось под руководством Сьюзен Биссел, возглавлявшей в то время группу по реализации международных норм, и под общим руководством Марты Сантос Паис, тогдашнего директора ИЦИ. Ребекка Стюард и Кэтрин Веппло занимались исследованиями и анализом, Клаудиа Хулиета Дюк проводила предварительное исследование по странам Латинской Америки и Карибского бассейна, а Ноортье ван Хейст оказывала помощь в проведении исследовательских работ. Административную поддержку оказывала Клер Эйкхерст, а ранее – Сара Симонсен.

Выражаем сердечную благодарность Ширин Аумеерудди Цифра, Жану-Николя Бёзу, Марвину Бернстайну, Ричарду

Карверу и Питеру Ньюэллу, рецензировавшим весь текст проекта технического доклада. Мы также выражаем признательность многим отдельным лицам, членам сети омбудсменов и организациям, которые оказывали поддержку на различных этапах проведения исследования, принимая участие в консультациях и (или) рецензируя разделы первоначальных проектов материалов: Джорджу Абу Аль-Зулофу, Бегонье Арельяно, Полине Атанасовой, Жюльену Аттуил-Кайзеру, Одроне Бедорф, Акиле Белембаго, Каруне Бишной, Хавьеру Боналу, Сабрине Кажоли, Еве-Марии Каянан, Кларе Шапделен, Лорану Шапюи, Мэри Кларк, Джанет А. Купидон-Кальо, Анне Деккер, Бриджет ДеЛей, Яапу Дуку, Европейской сети омбудсменов по делам детей, Югу Фельтесу, Элизабет Фрейзер, Эмилио Гарсиа Мендесу, Брайану Грэну, Карлу Хэнсону, Карин Хайсслер, Шарлотте Хеллетсгрубер, Марии Кристине Уртадо, Межамериканскому институту по вопросам детей при Организации американских государств, Джиоти Каникс, Лене Карлссон, Джейн Ким, Синди Киро, Маарит Куикка, Жан-Клоду Леграну, Франсуа Леверу, Хайди Лёнинг-Вуасей, Эмили Логан, Жанн Милстайн, Георгиосу Мосхосу, Джону Моулду, Аиде Оливер, Дэвиду Паркеру, Доминику Пьеру Плато, Рону Поуэлсу, Полу Кварлзу ван Уффорду, Бернару Ришару, Роберте Руджеро, Любови Самохиной, Джоанне Ширащки, Хелен Сайфу, Шанте Синха, Дайане Суйелз, Тселисо Тхипаньяне, Хорхе Валенсия Короминасу, Лоре Видович, Кристиану Уэйлену, Корнелиусу Уильямсу и Лисе Волфф.

Исследовательский отдел ЮНИСЕФ «Инноченти» выражает искреннюю благодарность правительствам Норвегии и Швеции, чья поддержка в качестве основных спонсоров исследования сделала возможным его проведение. Он также выражает признательность за дополнительную финансовую поддержку, оказанную правительствами Франции, Италии и Швейцарии.

Содержание

Выражение признательности	2
Предисловие	4
Защита и поддержка прав детей:	
Глобальное исследование независимых учреждений по защите прав детей	5
1. Введение	5
2. В чем заключается деятельность независимых учреждений по защите прав детей?	8
2.1 Обеспечение учета интересов детей в процессе выработки политики	10
2.2 Создание благоприятных условий для осуществления прав ребенка	11
2.3 Пропаганда равноправных подходов в отношении наиболее маргинализированных детей	11
2.4 Содействие участию детей в жизни общества	12
2.5 Рассмотрение положения отдельных детей или конкретных ситуаций	13
3. Что обеспечивает эффективность работы независимых учреждений по защите прав детей? ..	16
3.1 Независимость	16
3.2 Участие детей	19
3.3 Получение жалоб о конкретных нарушениях прав ребенка	23
3.4 Международное сотрудничество	26
4. Заключение и рекомендации	29

Предисловие

За последние два десятилетия был достигнут значительный прогресс в развитии независимых учреждений по защите прав детей. В 1989 году их было намного меньше по сравнению с более чем 200 независимыми учреждениями, существующими в настоящее время в более чем 70 странах. При всем многообразии форм (омбудсмены или уполномоченные по правам ребенка, комиссии по правам человека или комиссары по правам ребенка) их объединяет уникальная роль, заключающаяся в оказании содействия процессам управления в интересах детей. Они стали важными субъектами деятельности, обеспечивающими реализацию Конвенции о правах ребенка. Вместе с тем их работа по-прежнему остается малоизвестной, а тот факт, что они относятся к учреждениям, одновременно являющимся государственными и независимыми, часто оказывается трудным для понимания.

Благодаря независимым учреждениям в традиционных системах государственного управления, ориентированных на взрослых, теперь большое внимание уделяется четко сформулированным проблемам детей. Они часто предлагают прямые механизмы усиления подотчетности государства и других уполномоченных органов, несущих ответственность за детей, тем самым заполняя пробелы в осуществлении принципа взаимозависимости и взаимоограничения законодательной, исполнительной и судебной власти, и обеспечивая понимание и признание влияния политики и практических мер на права ребенка. Они поддерживают меры по устранению недостатков и проведению реформ, если были допущены просчеты или если результаты оказываются неудовлетворительными. Работа независимых учреждений вовсе не имеет своей целью перетянуть на себя ответственность, возложенную на множество зачастую более известных институтов, занимающихся детьми (школы, медицинские учреждения, государственные ведомства, местные органы власти, представители частного сектора и сами родители), но дополняет и укрепляет их деятельность в целях реализации прав всех детей.

В условиях текущей глобальной экономической неопределенности все заметнее становятся проявления неравенства между богатыми и бедными в некоторых странах. Кроме того, в этот период стоит задуматься о прогрессе в достижении целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, и определить обоснованные и справедливые задачи по их достижению. В такие периоды независимые учреждения играют ключевую роль в продвижении систем, учитывающих права детей и способствующих их укреплению, а Комитет по правам ребенка всегда оказывал и продолжает оказывать им непоколебимую поддержку.

И все же роль и позиция независимых учреждений подвергаются сомнению. Их рекомендации слишком часто оставляют без внимания те самые правительства и законодательные органы, которые принимали решение об их создании. В условиях значительных экономических ограничений эти офисы (чаще всего небольшие) подпадают под сокращение бюджетных расходов. Им необходимо постоянно доказывать свою необходимость в области, в которой трудно определить, чьей непосредственной заслугой являются достигнутые результаты. Учреждения могут также сталкиваться с внутренними проблемами. Их эффективность зависит от способности охватить наиболее маргинализированных детей и обеспечить надлежащие средства защиты нарушенных прав. Главными факторами, определяющими их способность выполнять свою миссию, являются уверенное руководство и имеющиеся возможности.

Настоящее исследование, первый в мире всеобъемлющий обзор независимых учреждений по защите прав детей, обобщает более чем 20-летний опыт их деятельности. Оно представляет собой первый этап работы, в рамках которой будут также рассмотрены, в числе прочих, вопросы надлежащего государственного управления, принятия решений и координации действий в целях реализации прав ребенка.

В соответствующем техническом докладе вниманию специалистов-практиков предлагаются более всестороннее рассмотрение вопросов, которые вкратце освещаются на последующих страницах, а также ряд региональных анализов со всего мира. Наша цель — помочь читателям понять предназначение и потенциал независимых учреждений по защите прав детей, области и методы их деятельности. В обоих докладах лицам, определяющим политический курс, и специалистам-практикам предлагается рассмотреть вопрос о том, каким образом можно укрепить и расширить роль таких учреждений.

В данном случае речь идет о месте, которое дети, особенно наиболее маргинализированные и социально изолированные, занимают в обществе. В рамках политической системы, разработанной для взрослых, что делает то или иное учреждение пригодным для детей? Независимые учреждения — это окно, сквозь которое видны не только особенности детства в отдельно взятой стране, но и то, как взрослые и разрабатываемая ими политика в действительности относятся к детству и насколько они его уважают.

Гордон Александер
Директор исследовательского отдела
ЮНИСЕФ «Инноченти»

Защита и поддержка прав детей: глобальное исследование независимых учреждений по защите прав детей

1. Введение

Начиная с 1990-х годов независимые учреждения по защите прав детей¹ стали играть во всем мире роль влиятельных органов, отстаивающих интересы детей в процессе принятия решений и обсуждений на государственном уровне. В целях независимого контроля, пропаганды и защиты прав ребенка более 200 таких государственных учреждений было создано и в настоящее время действуют в более чем 70 странах на всех континентах мира. В подавляющем большинстве случаев они создавались вследствие ратификации соответствующим государством Конвенции о правах ребенка, которая лежит в основе их деятельности.

Эти учреждения могут действовать в разных формах и под разными названиями: в русском языке – уполномоченный по правам ребенка, комиссия по правам ребенка или по правам человека; в английском языке – ombudsperson, child commissioner, child advocate, child rights commission или human rights commission; во французском языке – *défenseur des droits de l'enfant* или *médiateur*; в испанском языке – *defensoría* или *procuraduría*; и под альтернативными названиями в других языках. Их роль заключается в наблюдении за действиями правительств и других структур, содействии осуществлению прав детей, получении жалоб, обеспечении мер защиты нарушенных прав, а также в создании условий для диалога о месте детей в обществе и диалога между детьми и государством. В основе их миссии лежат защита интересов ребенка и выступление в поддержку надежд и чаяний детей. Их достижения проявляются на многих уровнях, от содействия существенным изменениям в национальной политике до принятия оперативных мер от имени отдельных детей.

Комитет Организации Объединенных Наций по правам ребенка является одной из основных организаций, выступающих в их поддержку. Но почему комитет и столь большое число государств решили, что подобные учреждения нужны? В большинстве стран уже существует множество более известных институтов, которые в какой-то степени занимаются вопросами прав детей, при этом многие из них имеют давние традиции. Ответственность за осуществление Конвенции о правах ребенка (КПР) лежит на национальных правительствах, что требует активного участия всех органов государственной власти. Обращение в суд является основным способом правовой защиты в случае нарушения прав ребенка. Органы законодательной власти отвечают за принятие законов, закрепляющих права ребенка, а специальные парламентские комитеты часто играют важную роль в осуществлении надзора за практической реализацией политики и исполнением законодательства. На отраслевые министерства или министерства по делам детей возложена основная практическая ответственность за выработку и осуществление государственной политики, направленной на реализацию прав детей. В принципе, существуют координационные механизмы, обеспечивающие признание всеми государственными структурами обязательств, предусмотренных в Конвенции о правах ребенка. Наблюдательные органы, занимающиеся проблемами

детей, контролируют соблюдение прав детей в целях предоставления фактических данных для оказания влияния на государственную политику. Неправительственные организации (НПО) и другие участники гражданской общества, в том числе средства массовой информации, часто играют важную роль в осуществлении мониторинга и информационно-просветительской деятельности.

Независимые учреждения по защите прав детей не снимают ответственности с указанных субъектов деятельности, а работают вместе с ними, помогая добиваться более высоких результатов. Их главная роль заключается в содействии процессам государственного управления, в которых задействованы другие стороны. Они способствуют слаженной работе подобно смазке для машины, сосредоточивая на проблемах детей внимание системы, традиционно ориентированной на взрослых, заполняя пробелы в осуществлении принципа взаимоограничения ветвей власти как прямого механизма подотчетности, обеспечивая понимание и признание влияния политики и практических мер на права ребенка и поддерживая процессы устранения недостатков и проведения реформ, если были допущены просчеты или если процедуры и политические установки оказываются неудовлетворительными. Они повышают гибкость политической системы и институционального устройства, которые порой могут быть неповоротливыми и недоступными для общественности, в частности для детей или тех, кто занимается их проблемами.

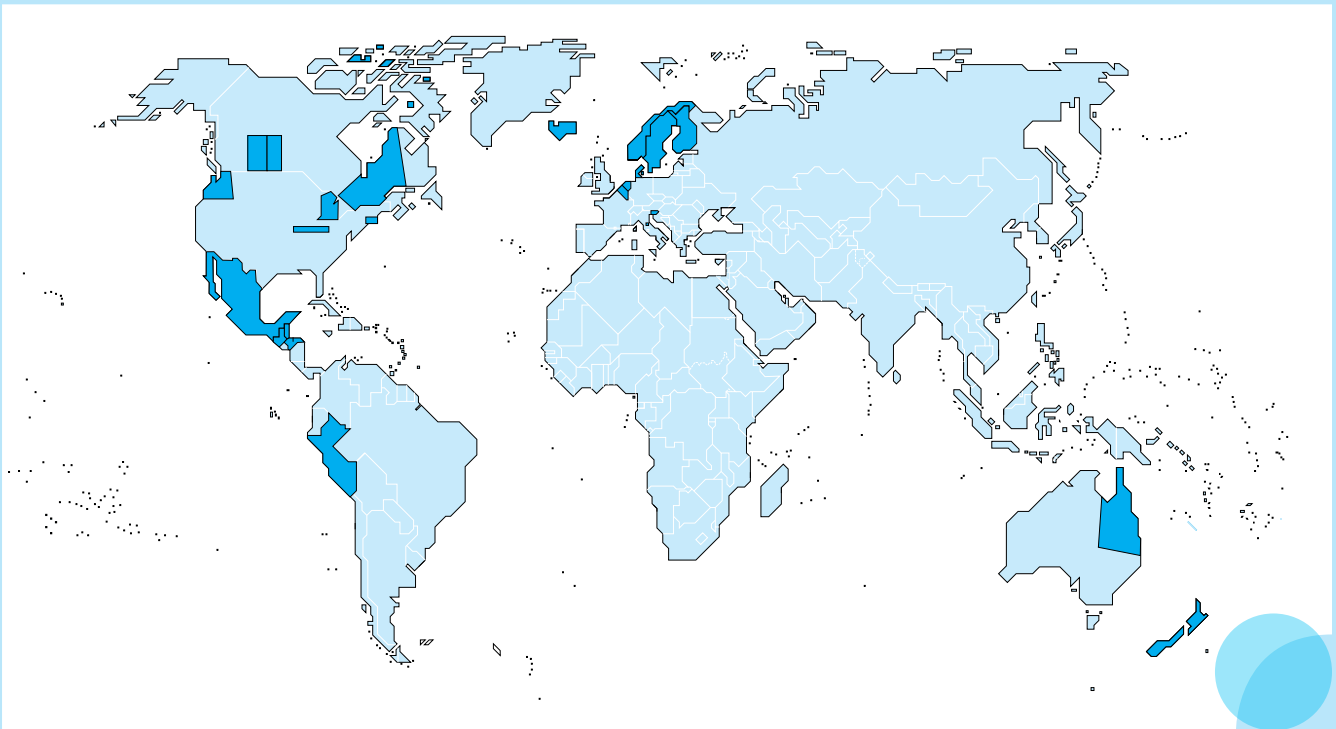
Несмотря на то что конкретные мандаты независимых учреждений по защите прав детей отличаются друг от друга в разных странах, их способность добиваться изменений обусловлена сочетанием независимости и «мягкой силы» — возможности делать сообщения и представлять отчеты, созывать собрания и заседания, выступать в качестве посредника и оказывать влияние на законодателей, правительственные органы, государственные учреждения и общественное мнение. Действительно, именно способность оказывать влияние на тех, кто несет прямую ответственность за политику и практические действия, характеризует эффективное учреждение.

И все же указанные учреждения сталкиваются со многими проблемами. Воплощение видения ребенка, предусмотренного в Конвенции о правах ребенка, в социальную и политическую реальность никогда не бывает простым делом. Так же трудно разобраться в национальных системах государственного управления и острых социальных вопросах (включая отношение к детству, закрепленное в нормативных документах), которые могут лежать в основе прав ребенка. Права ребенка нередко по-прежнему не входят в число основных пунктов повестки дня, будь то вследствие недостаточного понимания практической значимости, разнонаправленных приоритетов бюджетной политики, политической или ведомственной пассивности, либо из-за сопротивления общества, обусловленного опасениями по поводу неактуальности или неуместности принципов.

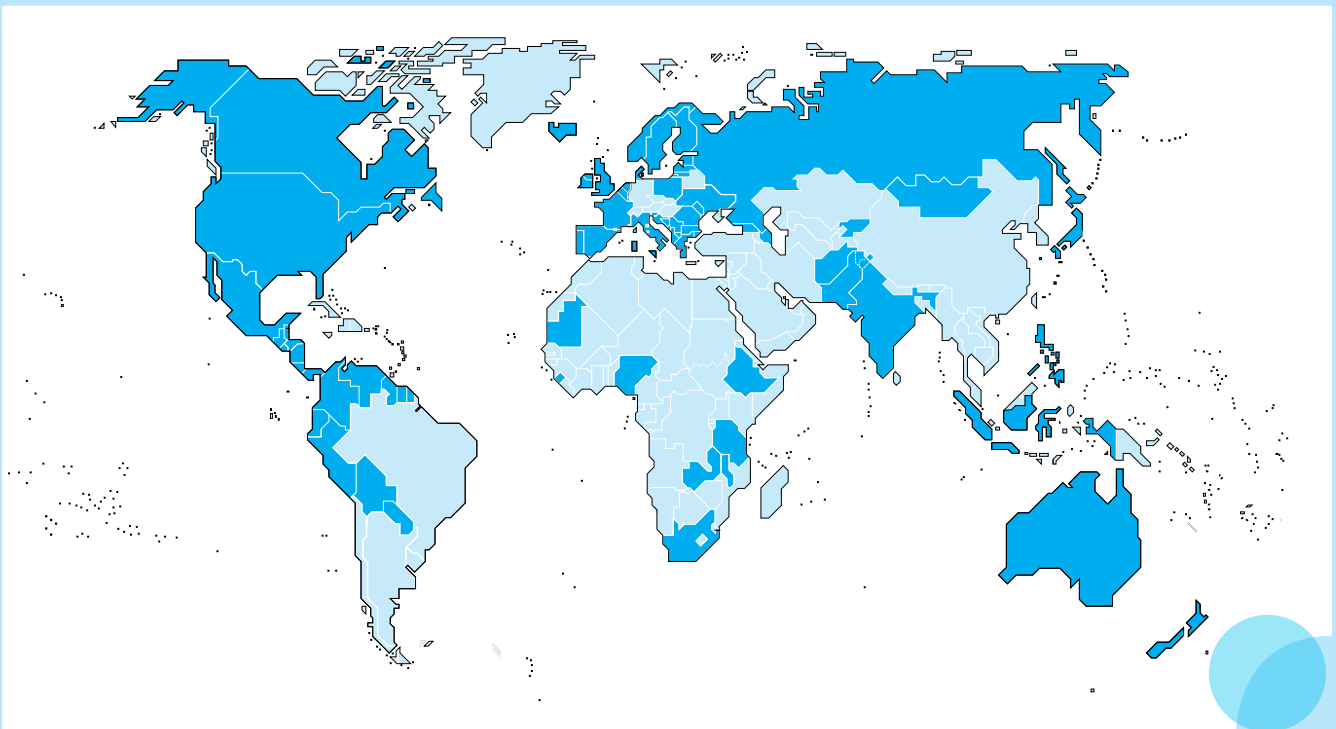
Независимые учреждения часто вносят вклад в создание конкретной нормативной базы в области прав ребенка, при этом дискуссии на национальном или местном уровнях в связи с созданием таких учреждений включают дебаты по поводу концепций и принципов, касающихся прав ребенка, и их практического значения. С момента создания эти учреждения наглядно показывают, как следует осуществлять права на практике, защищая права детей с помощью мер

1 В настоящем исследовании сохранена терминология, обычно используемая Комитетом по правам ребенка. В замечаниях общего порядка №№ 2, 5 и 12 Комитета по правам ребенка говорится о «независимых национальных правозащитных учреждениях», однако с тех пор название было слегка изменено, вероятнее всего, с учетом того, что многие подобные учреждения также создаются на местном уровне.

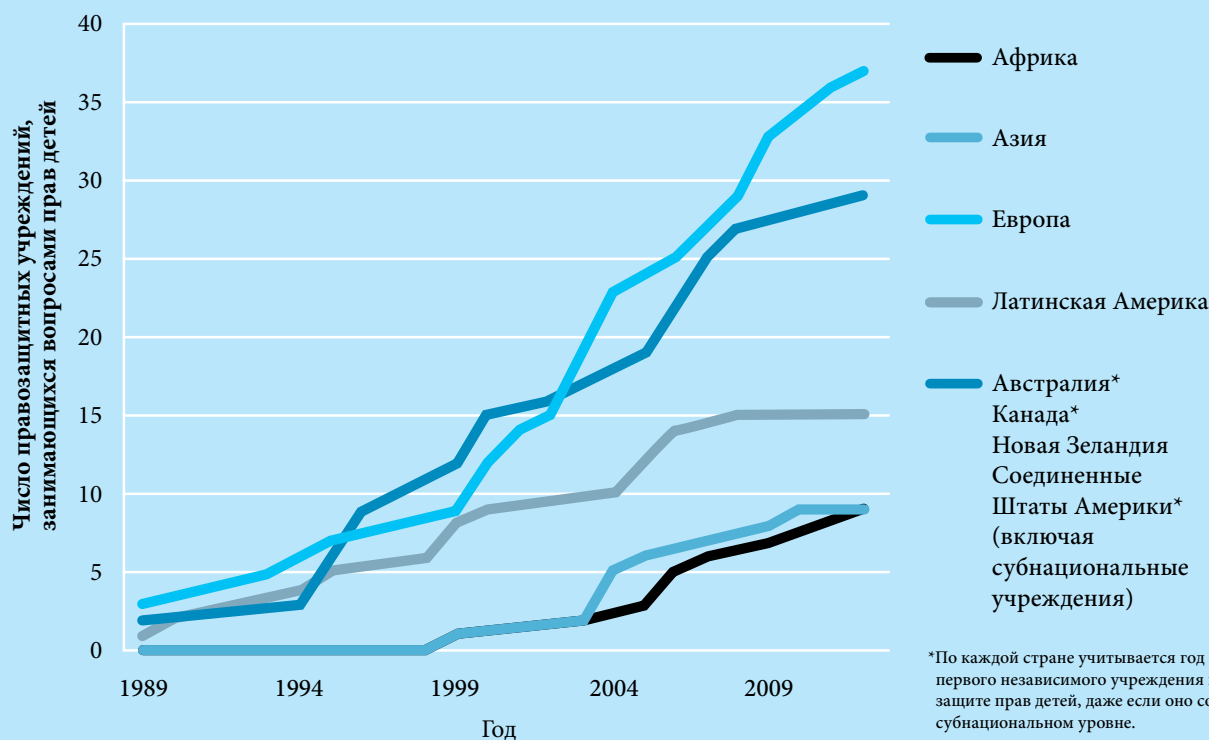
Независимые учреждения по защите прав детей в 1996 году



Независимые учреждения по защите прав детей в 2012 году



Развитие региональных сетей национальных учреждений по защите прав детей в 1989–2012 годах



вмешательства. Вместе с тем социальные, политические и экономические условия, в которых они работают и в формировании которых они принимают участие, постоянно изменяются, и разнонаправленные интересы все время влияют на способность учреждений эффективно осуществлять полномочия, предусмотренные их мандатом. Несмотря на то что эти учреждения могут оставаться независимыми от государства и непредвзятыми в принципе, самые разные факторы могут влиять (в лучшую или худшую сторону) на их фактическую независимость, институциональный потенциал, финансирование, репутацию, структуру и полномочия, и даже на само их существование.

Комитет по правам ребенка — международный орган, которому поручено контролировать и направлять действия государств-участников по осуществлению Конвенции о правах ребенка — считает, что наличие независимого учреждения, отвечающего за обеспечение и защиту прав ребенка,² является важнейшим элементом, подтверждающим стремление государства-участника осуществлять Конвенцию на практике. Замечание общего порядка № 2, принятое Комитетом в 2002 году, предоставляет рекомендации в отношении роли и характеристик этих учреждений. В его основе лежат Парижские принципы, принятые Генеральной Ассамблеей ООН в 1993 году³ в качестве основного пакета международных норм, регламентирующих мандат, функции, состав, деятельность и сферы компетенции национальных правозащитных учреждений и адаптированные с учетом рамочной

концепции прав ребенка, воплощенной в Конвенции.⁴ Комитет по правам ребенка в дальнейшем систематически рекомендовал в заключительных замечаниях к докладам государств-участников создание и укрепление независимых учреждений, защищающих права детей. Со временем он стал главной движущей силой развития таких учреждений во всех регионах.

В настоящем докладе, обобщающем результаты более длительного исследования по теме *Поддержка и защита прав детей*, опубликованного исследовательским отделом ЮНИСЕФ «Инноченти», анализируется развитие независимых учреждений по защите прав детей в мировом масштабе и определяются выполняемые ими конкретные функции. В нем также указываются основные элементы, характеристики и особенности, способствующие успеху их деятельности или оказывающие иное влияние.

Осуществление этой исследовательской программы обусловлено давней заинтересованностью Исследовательского центра «Инноченти» в совершенствовании этих учреждений, высказанной в предыдущих публикациях.⁵ Начиная с 2001 года центром было получено много запросов по поводу независимых учреждений от специалистов-практиков, нуждающихся в советах и рекомендациях, в том числе от лиц, определяющих

2 Замечание общего порядка № 2 Комитета по правам ребенка. Роль независимых правозащитных учреждений в деле поощрения и защиты прав ребенка, CRC/GC/2002/2, 15 ноября 2002 года, стр. 1–2.

3 Принципы, касающиеся статуса национальных учреждений (Парижские принципы), приняты резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН № 48/134 от 20 декабря 1993 года.

4 Замечание общего порядка № 2 Комитета по правам ребенка. Роль независимых правозащитных учреждений в деле поощрения и защиты прав ребенка, CRC/GC/2002/2, 15 ноября 2002 года, стр. 1–2.

5 Flekkooy, M. G., *A Voice for Children: Speaking out as their Ombudsman*, Jessica Kinsley Publishers, Лондон, 1991; Детский фонд Организации Объединенных Наций, 'Ombudswork for Children', *Innocenti Digest 1*, Исследовательский центр ЮНИСЕФ «Инноченти», Флоренция, 1997 г.; Детский фонд Организации Объединенных Наций, 'Independent Human Rights Institutions Protecting Children's Rights', *Innocenti Digest 8*, Исследовательский центр ЮНИСЕФ «Инноченти», Флоренция, 2001 г.

Предыстория

Различия во внешних социальных, политических, экономических и организационных условиях обуславливают уникальность пути, ведущего к созданию каждого учреждения. Некоторые органы создавались в ответ на трагические случаи, когда дети оказывались беззащитными перед жестоким обращением. Другие учреждения появлялись в рамках более широкой реформы государственного управления в эпоху политических перемен или вслед за периодом социальной неустойчивости.

Несмотря на то что в небольшой группе стран институт уполномоченных по правам ребенка существовал до принятия в 1989 году Конвенции о правах ребенка — впервые он был введен в Норвегии в 1981 году, затем в Коста-Рике в 1986 году и в регионе Венето (Италия) в 1988 году, — создание независимых учреждений по защите прав детей ускорилось после ее принятия.

Страны в Европе и Латинской Америке были в числе первых стран, где появились такие учреждения.

В Европе в качестве модели, оказавшей решающее влияние на этот процесс, был использован пример Норвегии; при этом другие учреждения — обычно специальные уполномоченные по правам ребенка — сначала появились в странах с демократическим управлением и сильными традициями в области защиты прав каждого отдельного человека. Тон задавали страны Северной и Западной Европы, а вскоре новые учреждения стали появляться в странах Южной и Восточной Европы, часто в связи с процессом демократических преобразований и обычно в составе органов, занимавшихся вопросами прав человека в целом. В этот же период демократизация в Латинской Америке и признание детей в качестве субъектов прав, закрепленное в законодательстве и политике, подготовили почву для создания отделов по делам детей в учреждениях общественных правозащитников.

Примерно в середине 2000-х годов страны в Африке (преимущественно в восточной и южной частях континента) и Азии (главным образом, в Юго-Восточной Азии) начали создавать независимые учреждения по защите прав детей в рамках усилий по обеспечению соответствия международным нормам. Обычно эти учреждения создавались при существующих комиссиях по правам человека и канцеляриях омбудсменов. Специализированные структуры имеются только в Индии и Маврикии.

В странах прецедентного права, от Северной Америки и Ямайки до Великобритании, Австралии и Новой Зеландии, обычно создавались специализированные офисы защитников по делам детей и комиссаров по правам детей, которые наделялись значительными полномочиями по защите прав ребенка. При этом основное внимание часто (по крайней мере, на начальном этапе) уделялось защите маргинализированных детей от насилия и жестокого обращения. В федеративных государствах, таких как Австралия, Австрия, Канада, Индия, а также в Италии модель на начальном этапе апробировалась в нескольких штатах или провинциях, а затем постепенно принималась большинством субъектов, входящих в федерацию.

политический курс, НПО, доноров, международных организаций и самих уполномоченных по правам человека и правам ребенка. Наша цель заключается в том, чтобы ответить на некоторые из часто задаваемых вопросов, предоставив арсенал извлеченных уроков и практического опыта, которые можно использовать для создания и укрепления таких учреждений, а также в рамках сотрудничества с ними. При этом ни настоящее резюме, ни технический доклад не претендуют на роль руководства, а являются приглашениями к серьезному размышлению и диалогу на основе научно подтвержденной информации.

И резюме, и технический доклад подготовлены на основе информации, полученной в ходе обзора различных видов учреждений в разных регионах. Проведенная работа включала непосредственное взаимодействие в форме диалога и проведение опроса, в котором приняли участие 67 учреждений, а также изучение научной литературы, законодательства, отчетов учреждений, докладов и исследований соответствующих международных органов и неправительственных организаций. Ограничением данного обзора является то, что в нем, вероятно, чаще всего упоминаются те учреждения, в которых имеется

наибольший объем документации. Тот факт, что какая-то конкретная работа приводится в качестве примера, не обязательно отражает общую оценку работы того или иного учреждения, а просто является иллюстрацией видов деятельности, которыми могут заниматься такие учреждения.

2. В чем заключается деятельность независимых учреждений по защите прав детей?

Отправной точкой деятельности независимых учреждений по защите прав детей является широкий спектр прав, закрепленных в Конвенции о правах ребенка, которая является уникальным сводом правовых норм, определяющих гражданские, политические, экономические, социальные и культурные права, имеющие отношение к детям. В основе Конвенции лежит представление о ребенке как о целостной личности, и именно это видение является определяющим в работе независимых учреждений. Четыре общих принципа Конвенции определяют анализ и реализацию всех других прав

Парижские принципы и Замечание общего порядка № 2

Несмотря на то что по существу в его основе лежат Парижские принципы (официальное название – Принципы, касающиеся статуса национальных учреждений), Замечание общего порядка № 2 вносит важные новые элементы, отражающие вопросы защиты прав ребенка. К числу важных принципов относятся обеспечение наилучших интересов ребенка и необходимость активного участия детей. Например, дети являются гражданами, у которых (в силу их возраста) нет простых возможностей для выражения своих взглядов по вопросам, их затрагивающим (в частности, дети не имеют права голоса). В связи с этим одной из основополагающих обязанностей является активное создание механизмов, позволяющих узнавать и выражать мнение детей.

	Парижские принципы	Замечание общего порядка № 2
Правовой и политический статус	Приняты Генеральной Ассамблеей ООН (всеми государствами-членами ООН) Не имеют обязательной силы, однако пользуются большой поддержкой на политическом уровне	Принято Комитетом по правам ребенка (комитет независимых экспертов, контролирующих соблюдение государствами-участниками положений Конвенции о правах ребенка) Не имеет обязательной силы, однако имеет большое значение в качестве практического руководства
Мандат	Общая ссылка на международные документы по правам человека	В мандат должна быть включена ссылка на Конвенцию о правах ребенка
Сфера компетенции	Наблюдение за действиями органов государственной власти (исполнительных, законодательных, судебных и иных органов)	Наблюдение за действиями всех соответствующих органов государственной власти и негосударственных органов
Процесс создания	<i>Не упоминается</i>	Проведение консультаций, участие всех заинтересованных сторон и прозрачность Поддержка на самом высоком правительственном уровне Участие всех соответствующих элементов государства, законодательной власти и гражданского общества
Состав	Плюралистическое представительство общественных сил	Плюралистическое представительство гражданского общества Участие детских и юношеских организаций
Механизм подачи и рассмотрения индивидуальных жалоб	По усмотрению	В обязательном порядке
Доступность и информация	Воздействие на общественное мнение напрямую или через печатный орган	Географическая и физическая доступность для всех детей Инициативный подход, в частности в отношении наиболее уязвимых детей и детей, находящихся в наиболее неблагоприятных условиях Обязанность по выражению точки зрения детей Непосредственное участие детей через консультативные органы Творческий подход к выработке стратегий консультационной работы Соответствующие программы консультационной работы
Направления деятельности	Защита прав человека и осуществление контроля в области прав человека	Привлечение внимания к проблемам ребенка и отстаивание его интересов в процессе выработки и осуществления государственной политики и мониторинга ситуации Обеспечение права детей выражать свои взгляды и уделение взглядам детей должного внимания Обеспечение понимания и информированности по вопросам прав детей Обеспечение доступа к детям, находящимся на попечении и под стражей

– это недопущение дискриминации, обеспечение наилучших интересов ребенка, право на жизнь, выживание и развитие, и право выражать свои взгляды с учетом возраста и зрелости.

Важным аспектом Конвенции является то, что ребенок не рассматривается как обособленная личность. Вместо этого Конвенция рассматривает ребенка как члена семьи и общины, признавая при этом, что оказание поддержки является необходимым условием развития и процветания ребенка. Таким образом, деятельность по реализации прав детей можно представить как деятельность, осуществляемую в рамках треугольной системы отношений, в которой участвуют государство, родители (или опекуны) и ребенок.⁶

Независимые учреждения по защите прав детей являются одной из общих мер по осуществлению Конвенции, определенных Комитетом по правам ребенка.⁷ В этой связи они дополняют другие меры, в том числе правовую реформу, выделение ресурсов, государственные органы и стратегии, системы мониторинга данных, повышение уровня информированности и роль гражданского общества.

Особое значение независимых учреждений заключается в направлении осуществляемой ими деятельности и в пропагандируемом ими подходе. В то время как другие субъекты деятельности могут заниматься решением конкретных вопросов (например, правосудие в интересах детей, образование, здоровье или проблемы женщин) с какой-то конкретной государственной или негосударственной точки зрения, независимые учреждения содействуют развитию стратегий, ориентированных на ребенка и отражающих различные аспекты детства, неделимость многочисленных прав, которыми пользуются дети, а также факторы, прямо или косвенно влияющие на жизнь ребенка и осуществление указанных прав. Комплексный анализ вопросов, касающихся прав ребенка, закладывает основу для подготавливаемых учреждениями рекомендаций по вопросам политики. Их государственная (но при этом независимая) сущность определяет их место между государством и гражданским обществом, позволяя им создавать возможности для диалога между этими двумя сторонами.⁸ Они стремятся объединить различные части политической и институциональной системы и общества в целях обеспечения наилучших интересов ребенка. Их непростая и не очень заметная роль заключается в «наведении мостов» между заинтересованными сторонами.

2.1 Обеспечение учета интересов детей в процессе выработки политики

В связи с тем что почти все политические решения затрагивают детей, одной из важнейших задач учреждений является привлечение внимания лиц, определяющих политический курс, к принципу обеспечения наилучших интересов ребенка, и решением этой задачи они занимаются очень активно. Анализ законодательства, политики и практики — как существующих, так и предлагаемых — с точки зрения Конвенции о правах ребенка является одним из основных направлений деятельности многих подобных учреждений.

Эти учреждения внимательно изучают политические решения не только в процессе их реализации, но и во время обсуждения перед их принятием. Омбудсмены по делам детей нередко принимают участие в разработке проектов законодательных актов, направляя рекомендации в законодательный орган, участвуя во встречах по подготовке проектов документов и занимая государственные должности. К числу наглядных примеров направлений деятельности относится систематический обзор законодательства по проблемам ребенка омбудсменом по делам детей в Республике Маврикий и Национальной комиссией по защите прав ребенка в Индии. В 2009 году комиссары по делам детей из австралийских штатов и территорий представили различные рекомендации в рамках реформы федеральной системы налогообложения о необходимости учета подтвержденных данных о воздействии различных элементов политики и практических методов на развитие ребенка. Правительство Австралии приняло некоторые из их предложений, в том числе в отношении налоговых льгот для семей, отпуска по уходу за ребенком и стоимости школьного обучения подростков.⁹ Национальная комиссия по правам человека в Индонезии рекомендовала внести изменения в законодательство о гражданстве в отношении детей, отцы которых не являются гражданами страны. Эти рекомендации нашли свое отражение в законе о гражданстве, принятом в 2006 году.¹⁰

Придерживаясь системного подхода, комиссар по делам детей и молодежи в Шотландии (Великобритания) разработал методiku проведения оценок воздействия предлагаемой политики на права ребенка. С тех пор несколько независимых учреждений и родственных организаций в других частях света приняли эти концептуальные рамки для осуществления своих собственных целей.

Многие учреждения проводят расследования и подготавливают отчеты о результатах слушаний и расследований. Эти расследования и доклады часто оказывали решающее влияние в выявлении злоупотреблений или слабых мест в практической деятельности и в осуществлении институциональной реформы. Например, в начале 2012 года комиссар по делам детей в Англии (Великобритания) предал гласности обхождение с детьми, прибывающими без сопровождения взрослых в Великобританию из Франции в поисках убежища, и их потенциальный быстрый возврат на родину без надлежащего принятия во внимание их интересов. В результате пограничные органы Великобритании обязались прекратить подобную практику.¹¹

Многочисленные учреждения проводят исследования в целях изучения коренных причин проблем детей. В качестве примера можно привести проведенный в 2006 году канцелярией уполномоченного по правам человека (Defensoría del Pueblo) в Колумбии анализ факторов риска, делающих детей незащищенными перед угрозой вербовки в солдаты. Результаты этого исследования легли в основу рекомендаций по выработке действенных программ в

6 Конвенция о правах ребенка, статьи 5 и 18. См. Doek, J. E., 'Independent Human Rights Institutions for Children', *рабочий доклад центра «Инноченти»* № 2008-06, Исследовательский центр ЮНИСЕФ «Инноченти», Флоренция, 2008 г.

7 Замечание общего порядка № 5 Комитета по правам ребенка. Общие меры по осуществлению Конвенции о правах ребенка, CRC/GC/2003/5, 27 ноября 2003 г.

8 Smith, A., 'The Unique Position of National Human Rights Institutions: A Mixed Blessing?', *Human Rights Quarterly*, 28(4), 2006 г., стр. 908–911.

9 Документы, направленные группе по рассмотрению будущей системы налогообложения Австралии в 2008 г., и различные пресс-релизы на портале 'Treasury Ministers Portal', <<http://www.treasurer.gov.au>>, веб-сайт Министерства финансов Австралии (дата посещения: 31 августа 2012 г.).

10 Национальная комиссия по правам человека в Индонезии, *годовой доклад*, 2006 г., стр. 31; Закон Республики Индонезия № 12 от 2006 года «О гражданстве Республики Индонезия», ст. 4.

11 Matthews, A., 'Landing in Dover: The immigration process undergone by unaccompanied children arriving in Kent', комиссар по делам детей в Англии, январь 2012 г. См. Приложение 4: 'Correspondence between Maggie Atkinson, Children's Commissioner for England and Rob Whiteman, Chief Executive of UKBA', стр. 69.

целях поддержки реинтеграции демобилизованных детей-комбатантов.¹²

Даже учреждения, располагающие наибольшими ресурсами, могут испытывать трудности при попытках оказать действенное влияние на разработку законодательства и выработку политики. Предоставление качественных рекомендаций по широкому кругу вопросов, затрагивающих детей, требует узкоспециализированных навыков и соответствующих ресурсов, которые могут оказаться труднодоступными для учреждений с ограниченным штатом сотрудников. Учреждения часто вынуждены полагаться на то, что лица, определяющие политический курс, проинформируют их о той или иной политической инициативе достаточно заблаговременно, чтобы у них была возможность повлиять на ее конечные результаты. Лица, определяющие политический курс, могут даже не рассматривать рекомендации, не говоря уже о том, чтобы следовать им. В связи с этим успех информационно-пропагандистской деятельности следует оценивать по ее сопутствующему воздействию — например, определению принципа обеспечения наилучших интересов в ходе дебатов, содействию созданию коалиций по конкретным вопросам и укреплению потенциала.

2.2 Создание благоприятных условий для осуществления прав ребенка

Независимые учреждения по защите прав детей стремятся содействовать созданию благоприятных условий для осуществления прав детей. Они также способствуют социальным изменениям, необходимым для обеспечения реализации прав ребенка.

Как и подобает в случае с центральной ролью семей в обеспечении благосостояния ребенка, независимые учреждения нередко поддерживают информационно-просветительскую деятельность в отношении обязательств государства по оказанию семьям необходимой помощи¹³ и по поддержке политических установок, обеспечивающих семьям возможности по уходу за детьми, в том числе для того, чтобы избежать необходимости помещения детей в специализированные учреждения. В качестве примеров можно привести выступления в защиту проведения политики помощи малоимущим семьям в Азербайджане и требование принять законы, признающие роль дедушек и бабушек в Республике Маврикий и приемных родителей во Франции, в ответ на изменение социальной обстановки.

Независимые учреждения по защите прав детей часто рассматривают различные аспекты образования, в том числе доступность, качество образования и школу как безопасную, здоровую и благоприятную среду, в которой уважаются права детей и их чувство собственного достоинства. Многие учреждения организуют регулярные посещения школ и проводят в школах учебные занятия и семинары; они подготавливают и распространяют материалы, адаптированные для детей школьного возраста, и методические средства, призванные помочь учителям в рассмотрении вопросов прав человека.

Особого контроля требует положение детей, помещенных в условия альтернативного ухода.¹⁴ Независимые учреждения обладают уникальной возможностью выступать как от имени отдельных детей, так и в интересах детей как одной из групп населения. Почти в одной трети рассмотренных стран независимые учреждения специально наделяются полномочиями по наблюдению за учреждениями по уходу за детьми; еще большее число учреждений организует регулярные посещения детей, помещенных в условия альтернативного ухода, чтобы оценить благосостояние детей, соблюдение прав детей и качество предоставляемых услуг. Например, заместитель омбудсмана по делам детей и подростков в Перу посещает государственные детские интернаты и оценивает их работу, а также степень соблюдения прав детей. Отправной точкой для заместителя омбудсмана являются беседы с детьми об их восприятии окружающей обстановки и жизненном опыте, чтобы определить направление дальнейшего расследования.¹⁵

Посещение исправительных учреждений и проверка условий содержания детей под стражей относятся к одной из основных областей компетенции указанных учреждений. Эту функцию выполняет подавляющее большинство учреждений во всех регионах (в том числе правозащитные учреждения, не имеющие специальных отделов по правам ребенка) в рамках деятельности по наблюдению за исправительными учреждениями. Независимые учреждения регулярно выступают за отделение несовершеннолетних от взрослых и выносят рекомендации по улучшению условий жизни несовершеннолетних лиц, находящихся в заключении. Например, Комиссия по правам человека в Малайзии осуществляет наблюдение за условиями содержания под стражей несовершеннолетних в рамках проверки исправительных учреждений, в том числе центров временного содержания иммигрантов.¹⁶

2.3 Пропаганда равноправных подходов в отношении наиболее маргинализированных детей

Независимые учреждения по защите прав детей играют важную роль в поддержке политики, направленной на оздоровление неблагоприятных условий, в которых находятся некоторые дети, и устранение социальной изоляции.

Большинство рассмотренных учреждений старается взять под контроль ситуацию с наиболее социально изолированными группами детей, несмотря на то что такие полномочия прямо предусмотрены мандатами учреждений лишь в одной трети стран из числа тех, в которых проводилось исследование. Ряд независимых учреждений проявляет инициативный подход (например, распространяя конкретные материалы и посещая районы, населенные пункты и учреждения, в которых имеются уязвимые дети), чтобы обеспечить свою доступность для указанных групп; вместе с тем одним из выводов настоящего исследования является то, что во многих странах эту работу можно было бы усилить.

12 Defensoría del Pueblo Colombia and UNICEF, *Caracterización de las niñas, niños y adolescentes desvinculados de los grupos armados ilegales: inserción social y productiva desde un enfoque de derechos humanos*, Канцелярия уполномоченного по правам человека и ЮНИСЕФ, 2006 г.

13 Doek, J. E., 'Independent Human Rights Institutions for Children', *рабочий доклад центра «Инночентти»* № 2008-06, Исследовательский центр ЮНИСЕФ «Инночентти», Флоренция, 2008 г.

14 Руководящие указания по альтернативному уходу за детьми, приняты резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН № 64/142 от 24 февраля 2010 г., п. 130.

15 República del Perú Defensoría del Pueblo, 'El derecho de los niños, niñas y adolescentes a vivir en una familia: la situación de los Centros de Atención Residencial estatales desde la mirada de la Defensoría del Pueblo', *Informe defensorial No. 150*, Лима, апрель 2010 г.

16 Комиссия по правам человека в Малайзии, 'The State of Prisons and Immigration Detention Centres in Malaysia: 2007–2008', SUNAKAM, 2010 г.

Если говорить о детях, относящихся к меньшинствам или коренным народам, то в ходе нашего обзора было установлено, что вопросы, касающиеся образования и языка, обычно решаются. Эти вопросы могут быть особенно важными из-за роли образования и языка в передаче культуры из поколения в поколение.¹⁷ Например, в 2010 году Канадский совет защитников по делам детей и молодежи призвал разработать национальный план по повышению благосостояния и улучшению условий жизни детей и молодежи, относящихся к коренным народам Канады. В частности, он рекомендовал выработать согласованную стратегию для сокращения явных разрывов между детьми коренных и некоренных народов в плане конечных результатов мер в области здравоохранения, образования и безопасности.¹⁸

Несколько независимых учреждений выработали конкретные стратегии по охвату детей с ограниченными возможностями и обеспечению своей доступности для них. Эти учреждения борются за доступность всех услуг для детей с ограниченными возможностями и полноценное включение таких детей в жизнь общества. Например, после вмешательства в 2009 году со стороны отдела по делам инвалидов Независимой комиссии по правам человека в Афганистане большинство школ и других общественных зданий, строящихся в стране, оснащаются пандусами.¹⁹

В незначительном числе стран имеются специализированные национальные правозащитные учреждения для рассмотрения конкретных вопросов или защиты определенных групп (например, омбудсмен по вопросам равенства в Швеции, омбудсмен по делам меньшинств в Финляндии и Национальная комиссия по делам женщин в Индии). Эффективное сотрудничество между учреждениями по правам детей и этими и другими тематическими учреждениями (например, учреждениями, занимающимися вопросами женщин, инвалидов, мигрантов или коренных народов) играет важную роль в продвижении комплексного подхода к правам ребенка и оказании детям в указанных группах помощи в осуществлении их прав.

Однако в целом изучение деятельности и отчетов независимых правозащитных учреждений указывает на то, что взаимодействие между тематическими программами — как внутри одного учреждения широкого профиля, так и между специализированными учреждениями — по-прежнему носит ограниченный характер. Что касается интегрированных учреждений, то важно уделять внимание внутренней координации действий между различными отделами.

Многие из проблем, связанных с развитием равноправных подходов, обусловлены тем, что соответствующие вопросы отходят на второй план в более широком социально-политическом контексте. Для изменения положения социально изолированных детей требуются значительные усилия, направленные на повышение значимости затрагиваемых их вопросов и на признание этих вопросов заслуживающими внимания в политической сфере.

Другие проблемы касаются сущности самого отдельного учреждения. Способность учреждения поощрять права

наиболее социально изолированных детей часто требует конкретного учета его внутреннего профиля и механизмов. Например, некоторые учреждения прямо поощряли этническое разнообразие и стратегию достижения гендерного равенства в процессе укомплектования персоналом. Отдельные случаи из практики указывают на то, что некоторые учреждения намеренно принимали на работу представителей меньшинств или групп коренного населения, чтобы те помогли удовлетворить нужды наиболее маргинализированных детей.²⁰

2.4 Содействие участию детей в жизни общества

Независимые учреждения по защите прав детей занимают уникальное место, позволяющее им способствовать активному участию детей в жизни общины и общества в целом. Они могут вносить вклад в борьбу за устранение юридических, политических, экономических, социальных и культурных барьеров, которые лишают детей возможности быть заслушанными и принимать участие в решении всех вопросов, их затрагивающих.²¹ Учреждения стали источником практического опыта и поддержки для правительства и других заинтересованных сторон в деле создания возможностей для активного участия детей; некоторые из них выпустили руководства и справочники по данной теме.²²

Учреждения поощряют право детей быть заслушанными, используя в этих целях многочисленные виды своей деятельности: наблюдение, исследования, информационно-просветительскую работу, рассмотрение жалоб, проведение расследований и консультирование. Например, они поддерживают процессы, направленные на вовлечение детей в школьную жизнь и предоставление права голоса детям. В 2010 году комиссар по делам детей и молодежи в Северной Ирландии (Великобритания) создал программу «Школа демократии» (Democra-School), целью которой является поддержка демократии и участия молодежи в решении школьных вопросов. Комиссар выпустил комплект методических материалов о включении учащихся в состав школьных советов и различные вспомогательные средства, в том числе руководящие указания по проведению выборов и образцы бюллетеней для голосования, форм и отчетов.²³ Эта инициатива пользуется поддержкой основных профсоюзов учителей, а одним из ее результатов стало обязательство Департамента образования создать детские советы во всех школах Северной Ирландии.

В Европе учреждения в Австрии, Фландрии (Бельгия) и Норвегии выступали за снижение возраста, дающего право на участие в голосовании (обычно возрастной ценз составляет 18 лет), чтобы предоставить право голоса детям. Это позволило добиться успеха в Штирии (Австрия), где возрастной ценз был снижен до 16 лет, и в Норвегии, где несколько муниципалитетов пробуют применять более низкий возрастной ценз.

17 Sedletzki, V., 'Fulfilling the Right to Education for Minority and Indigenous Children: Where are we in international legal standards?', State of the World's Minorities and Indigenous Peoples, Международная группа по правам меньшинств/ЮНИСЕФ, июль 2009 г., стр. 43.

18 Канадский совет провинциальных защитников по делам детей и молодежи, 'Aboriginal Children and Youth in Canada: Canada must do better', документ с изложением позиции, 23 июня 2010 г.

19 Независимая комиссия по правам человека в Афганистане, годовой доклад за период с 1 января по 31 декабря 2009 г., A/HRC, 2010 г., стр. 31.

20 См. Hon. T. Hughes, 'Final Progress Report on the Implementation of the Recommendations of the BC Children and Youth Review', представитель по делам детей и молодежи, 2010 г., стр. 38–39 (в этом докладе признается наличие в офисе персонала из числа коренных жителей, в том числе среди руководителей высшего звена, и важность конкретного упоминания в объявлениях о найме персонала в целях поощрения заявлений от кандидатов из числа коренного населения).

21 Замечание общего порядка № 12 Комитета по правам ребенка. Право ребенка быть заслушанным, CRC/C/GC/12, 20 июля 2009 г., п. 135.

22 Например, в Австралии (Новый Южный Уэльс, Южная Австралия и Западная Австралия).

23 Комиссар по делам детей и молодежи в Северной Ирландии, годовой отчет и финансовая отчетность за год, закончившийся 31 марта 2011 года, NICCY, 15 декабря 2011 г., стр. 16.

В Азии Национальная комиссия по правам человека в Непале помогла организовать региональные семинары, чтобы дать возможность детям высказать свое мнение в ходе разработки проекта новой конституции страны.²⁴ В отличие от своей предшественницы Временная конституция Непала включает раздел о правах ребенка, предусматривающий право на имя и собственную личность, право на получение услуг и на защиту от труда и эксплуатации, особенно когда ребенок находится в трудном положении.²⁵

24 Национальная комиссия по правам человека в Непале, Status of Child Rights in Nepal (2008 г.), стр. 43.

25 Временная конституция Непала, 2063 (2007 г.), ст. 22.

Изучение независимых правозащитных учреждений показало, что содействию активному участию детей уделяется неодинаковое внимание. Учреждения в странах с высоким уровнем доходов — часто самостоятельные специализированные омбудсмены по делам детей — обычно развили это направление своей работы в гораздо большей степени, чем учреждения в других странах.

2.5 Рассмотрение положения отдельных детей или конкретных ситуаций

Большинство независимых учреждений по защите прав детей имеют возможность рассматривать конкретные ситуации, в которых права ребенка находятся под угрозой. Механизм по рассмотрению жалоб является средством судебной защиты в случае нарушения прав отдельного ребенка или коллективных прав детей. Доступ к эффективному средству судебной защиты в случае нарушения прав является неотъемлемым условием осуществления всех прав человека и подразумевается в Конвенции о правах ребенка. Государства-участники обязаны обеспечивать эффективные средства, учитывающие потребности детей и гарантирующие рассмотрение жалоб в компетентных органах.²⁶ Дополнительные международные нормы, касающиеся двух групп детей, признанных особо уязвимыми перед нарушениями прав (дети, соприкасающиеся с судебной системой, и дети, помещенные в условия альтернативного ухода), также требуют наличия механизмов подачи и рассмотрения жалоб с учетом потребностей детей.²⁷

Имеется много примеров судебных дел, начатых на основании жалоб; ниже приводятся лишь некоторые из них. В Перу канцелярия уполномоченного по правам человека (Defensoría del Pueblo) вмешалась, когда компетентные органы не отреагировали на сообщения о сексуальном насилии в отношении детей со стороны учителя. Учитель был впоследствии привлечен к ответственности вместе с теми, кто препятствовал отправлению правосудия, а органы образования возбудили против него административный иск.²⁸ В Республике Маврикий омбудсмен по делам детей получал многочисленные жалобы от родителей, обеспокоенных новой системой передачи текстовых

сообщений, внедренной оператором сотовой связи, в которой конкретные функциональные возможности и реклама были предназначены для подростков. Омбудсмен привлек к решению этого вопроса соответствующие министерства, заставив компанию изменить ее стратегию, задействовать меры по предотвращению доступа к этой услуге подростков в возрасте до 18 лет и ввести специальное предупреждение о рисках для пользователей.²⁹

В 2011 году Национальная комиссия по защите прав ребенка в Индии подала заявление в полицию против владельца шахты, на которой работали по найму девять детей.³⁰ Участие в судебном производстве является одной из основных функций канцелярии защитника по делам детей на Ямайке; она внимательно следит за различными делами, делая сообщения по делу, наблюдая за ходом разбирательства или выступая в качестве представителя ребенка. Например, в 2007 году канцелярия расследовала случай насилия в отношении ребенка со стороны его дяди и сообщила о нем в полицию, после чего дядя был арестован и привлечен к ответственности. При этом канцелярия одновременно наблюдала за ходом производства по делу от имени ребенка.³¹

Рассмотрение конкретных ситуаций имеет большое значение для независимых учреждений, поскольку оно дает им возможность прямого соприкосновения с жизненным опытом детей; разрешение той или иной проблемы также позволяет им продемонстрировать конкретные результаты. Вместе с тем существует дилемма: учреждения, которые добиваются общественного признания их эффективности, могут со временем оказываться «заваленными» индивидуальными жалобами, что ограничивает их возможность заниматься более широкими политическими и системными вопросами.

26 Замечание общего порядка № 5 Комитета по правам ребенка. Общие меры по осуществлению Конвенции о правах ребенка, CRC/GC/2003/5, 27 ноября 2003 г., п. 24.

27 Руководящие принципы Организации Объединенных Наций для предупреждения преступности среди несовершеннолетних (Эр-Риядские руководящие принципы), приняты и провозглашены резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН № 45/112 от 14 декабря 1990 г.; Замечание общего порядка № 10 Комитета по правам ребенка. Права детей в рамках отправления правосудия в отношении несовершеннолетних, CRC/C/GC/10, 9 февраля 2007 г., п. 89; Руководящие указания по альтернативному уходу за детьми, приняты резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН № 64/142 от 24 февраля 2010 г., п. 130.

28 Канцелярия уполномоченного по правам человека в Перу, годовой отчет за 2009 год, стр. 167-168.

29 Омбудсмен по делам детей в Республике Маврикий, годовой отчет омбудсмена по делам детей за 2009/10 год, глава IX.

30 См. 'Media and Communications', <http://www.ncpcr.gov.in/childlabour_education.htm>, веб-сайт Национальной комиссии по защите прав ребенка (дата посещения: 13 октября 2012 г.).

31 Канцелярия защитника по делам детей – Ямайка, годовой отчет канцелярии защитника по делам детей за 2007/08 финансовый год, 2008 г., стр. 30.

Роль органов законодательной власти

Органы законодательной власти играют особую роль в отношении независимых учреждений по защите прав детей, которые сотрудничают со многими государственными органами, отвечающими за поддержку прав детей. Органы законодательной власти принимают закон о создании учреждения и определении его мандата и сферы компетенции, а также любые последующие поправки. Во многих случаях они высказывают свое мнение при выборе и назначении отдельного омбудсмана или комиссара. Органы законодательной власти часто осуществляют надзор за деятельностью учреждений.

Большинство рассмотренных учреждений направляют в орган законодательной власти годовой отчет о своей деятельности, а также представляют анализ состояния детства в стране и выделяют пробелы, которые необходимо устранить. Годовой отчет и любые дополнительные публикации являются важными источниками знаний и информации для парламентариев и других лиц. В ходе исследования было также установлено, что омбудсмены по делам детей часто в неофициальном порядке взаимодействуют с ведущими парламентариями и пытаются воздействовать на них, добиваясь принятия законодательных и иных мер, способствующих реализации прав детей.

Независимые учреждения по защите прав детей и неправительственные организации

Работа НПО во многих отношениях дополняет и поддерживает работу, проводимую независимыми учреждениями по защите прав детей. Помимо участия в создании учреждений³² в соответствии с Парижскими принципами представители НПО во многих местах также являются членами комиссий по правам человека и, следовательно, имеют возможность влиять на приоритетные задачи учреждения.³³

Неправительственные правозащитные организации являются источником знаний и практического опыта, и независимые учреждения часто пользуются результатами исследований, проводимых неправительственными организациями. НПО могут также повышать уровень осведомленности о существовании независимого механизма для защиты прав детей и могут принимать меры к устранению нарушений. В некоторых странах, таких как Индонезия,³⁴ Иордания и Мексика, индивидуальные жалобы, получаемые независимыми учреждениями по защите прав детей, направляются через НПО, которые имеют более обширную сеть представителей на местах.

Независимые учреждения по защите прав детей также обладают потенциалом для оказания поддержки НПО. Поскольку они имеют прямой доступ к руководящим структурам, независимые учреждения могут подчеркивать рекомендации НПО, усиливая их влияние. Независимые учреждения могут оказывать помощь в создании коалиций, которые способствуют деятельности НПО, направленной на осуществление прав детей. Например, омбудсмен по делам детей в Греции создал сеть НПО для наблюдения за осуществлением Конвенции о правах ребенка и содействия сотрудничеству между гражданским обществом и государством.³⁵

Развитие хороших отношений с организациями, отстаивающими права детей, может помочь учреждениям сохранить независимость и повысить результативность работы. Налаживание связей может помочь независимому учреждению укрепить общественное признание легитимности его деятельности, отразить проблемы и приоритетные задачи, стоящие перед государством и общественностью, получить отзывы о своей работе и заручиться доступом к ценной информации, практическому опыту и сетям.³⁶ Прямое сотрудничество с детскими организациями улучшает работу независимых учреждений, обеспечивая доступ к многообразной совокупности представлений, мнений и жизненного опыта детей.

32 Например, в Швеции НПО ввели институт омбудсмана, который подготовил почву для создания государственного независимого учреждения по защите прав детей.

33 Vučković-Šahović, N., 'The Role of Civil Society in Implementing the General Measures of the Convention on the Rights of the Child', *рабочий доклад центра «Инноченти»* № 2010-18, Исследовательский центр ЮНИСЕФ «Инноченти», Флоренция, 2010 г., стр. 39.

34 Международный совет по вопросам политики в области прав человека, 'Performance & Legitimacy: National human rights institutions', ICHRP, Версус, 2004 г., стр. 99.

35 Омбудсмен по делам детей в Греции, годовой отчет омбудсмана по делам детей за 2009 год, стр. 54.

36 Международный совет по вопросам политики в области прав человека, 'Assessing the Effectiveness of National Human Rights Institutions', ICHRP, Версус, 2005 г., стр. 15; Reif, Linda C., 'Building Democratic Institutions: The Role of National Human Rights Institutions in Good Governance and Human Rights Protection', *Harvard Human Rights Journal*, том 13, 2000 г., стр. 26.

Практический вопрос: какую организационную структуру должно иметь независимое учреждение?

Вопрос о том, как должно выглядеть независимое учреждение по защите прав детей, возникает снова и снова. Исследования указывают на то, что организационная структура влияет на определенные функциональные возможности, например на доступность учреждения для детей. При этом отсутствует единая модель, которая подходит для всех случаев.

Из всех стран, в которых имеется независимое учреждение по защите прав детей, примерно в одной трети имеется самостоятельное учреждение, в одной трети имеется учреждение, входящее в состав правозащитного учреждения более широкого профиля с законодательно закрепленными полномочиями в области защиты прав ребенка, и в еще одной трети имеется учреждение с входящим в его состав отделом по правам ребенка без законодательно закрепленных полномочий.³⁷

Какие соображения учитываются при принятии решения в пользу самостоятельного омбудсмена по делам детей или омбудсмена, действующего в составе правозащитного учреждения более широкого профиля?

1. Дети как обладатели конкретных прав. Отличительной чертой самостоятельного учреждения является его специализация на проблемах детей; в отличие от него правозащитное учреждение широкого профиля занимается правами человека в целом. Многие самостоятельные учреждения были созданы вследствие признания необходимости конкретных мер по защите прав детей. Первые в мире омбудсмены по делам детей появились в Европе в качестве самостоятельных учреждений; одно такое учреждение было создано, например, в Норвегии – стране, имеющей правовую традицию признания детей обладателями прав.³⁸

2. Доступность для детей и обеспечение их участия. Исследования показывают, что доступность для детей и их вовлечение в решение вопросов прописаны почти исключительно в мандатах самостоятельных учреждений. Обзор деятельности учреждений, направленной на обеспечение систематического прямого контакта с детьми, показывает, что такую деятельность осуществляют преимущественно самостоятельные учреждения. Если то или иное подразделение в составе более крупной структуры активно работает в этой области, то в нем часто действует омбудсмен по делам детей со значительной степенью самостоятельности в осуществлении своих полномочий (такая ситуация, например, имеет место в Греции). Вместе с тем во всех учреждениях подавляющее большинство жалоб подается взрослыми, что позволяет предположить неосведомленность детей в целом об учреждении и его роли.

3. Неделимость прав человека и вопросы координации действий. Основным доводом в пользу интегрированного учреждения является необходимость использования принципа взаимозависимости и неделимости прав человека в целом, а также для включения вопросов прав детей во все виды деятельности. Единое учреждение, вероятно, будет способствовать развитию коммуникации, что расширит взаимное обогащение идеями и обмен передовым опытом,³⁹ а также поддерживать единый подход к вопросам, затрагивающим права всех детей.⁴⁰ Это может также смягчать потенциальные споры в отношении юрисдикции в тех случаях, когда ту или иную конкретную проблему (например, дискриминацию в отношении ребенка с инвалидностью или девочки из числа коренного населения) можно отнести к сфере компетенции различных специализированных учреждений.⁴¹

37 В некоторых странах, включая Испанию и Сербию, имеются учреждения на местном уровне, в которых сочетаются указанные функциональные возможности.

38 Flekkøy, M. G., *A Voice for Children: Speaking out as their Ombudsman*, Jessica Kinsley Publishers, Лондон, 1991 г.

39 Carver, R., 'One NHRI or Many? How Many Institutions Does It Take to Protect Human Rights? Lessons from the European Experience', *Journal of Human Rights Practice*, том 3, выпуск 1, 2011 г., стр. 9. В качестве примера см. также Defensoría de los Habitantes de Costa Rica, годовой отчет за 2010/11 год, DHR, Сан-Хосе, 2012 г., стр. 122, где описывается дело о статусе беженцев, затрагивающее права женщин и детей, а также соответствующие отделы канцелярии омбудсмена.

40 Carver, R., Dvornik, S., and Redžepagić, D., *Rationalization of the Croatian Human Rights Protection System – Report of Expert Team*, февраль 2010 г., стр. 50.

41 Carver, R., (2011) цит. соч., стр. 9.



- Входящий в состав учреждения отдел по правам ребенка без законодательно закрепленных полномочий
- Входящий в состав учреждения отдел по правам ребенка с законодательно закрепленными полномочиями
- Самостоятельный омбудсмен по делам детей

И все же интегрированная структура сама по себе не гарантирует в высокой степени унифицированного подхода к правам человека; необходима также готовность подразделений и персонала учреждения проводить работу с привлечением специалистов по ряду дисциплин.

4. Статус и способность влиять на политику в области прав ребенка. Веским доводом в пользу интегрированного учреждения являются заметность и авторитетность единого органа, служащего символом поощрения и защиты прав человека в стране. Фактически, ряд правозащитных учреждений широкого профиля имеет полномочия, установленные конституцией, и в связи с этим пользуется высоким статусом; в отличие от этого, специализированные учреждения по защите прав ребенка почти всегда создаются законодательным актом и почти никогда их создание не предусмотрено конституцией.

Вместе с тем существуют риски, связанные с проведением всей работы в области защиты прав человека под эгидой единой организации. Если учреждение оказывается слабым — вследствие ограниченных полномочий, ограниченных возможностей, некомпетентности руководителя учреждения или неспособности внушать доверие, — это может поставить под угрозу всю систему защиты прав человека. К тому же видение прав ребенка, закрепленное в Конвенции о правах ребенка, включает в себя ответственность субъектов деятельности помимо государства: родителей, гражданского общества и (косвенно) частного сектора. Лишь относительно недавно действиям частных организаций стало уделяться правомерное внимание в рамках более широкой международной системы прав человека, при этом степень и характер их действий по-прежнему являются предметом дискуссий. По этой причине мандаты некоторых правозащитных учреждений широкого профиля пока еще не предусматривают функционирования с учетом деятельности частного сектора, что может ограничивать масштаб работы по защите прав детей.

Еще одним сопутствующим и существенным вопросом является степень внимания, уделяемого правам детей в учреждении широкого профиля. Когда один голос (учреждение широкого профиля) выступает в защиту всех прав, необходимо определить приоритетность вопросов, охватывающих широкий круг проблем. В связи с этим в области защиты прав ребенка необходима надежная законодательная база для гарантии неукоснительной поддержки прав ребенка. Самостоятельные независимые учреждения по защите прав детей имеют прямой доступ к органу законодательной власти и правительству, чтобы поднимать значимые вопросы и влиять на политику в отношении прав детей.

5. Расходы. Экономическая эффективность часто является одним из главных факторов, определяющих организационную структуру. Учреждение широкого профиля может объединить ряд функций, например материально-техническое обеспечение и инфраструктуру. Также стали появляться новаторские предложения об объединении административных функций при сохранении специализированных мандатов на предметно-содержательном уровне.

Следует ли объединять существующие учреждения?

Страны все чаще рассматривают вопрос о реформировании и объединении существующих правозащитных учреждений, при этом мотивом часто является желание оптимизировать административное управление и сократить расходы, либо подобные предложения возникают при рассмотрении вопроса о создании нового специализированного учреждения.⁴² Политические факторы могут также вызывать дискуссии по поводу слияния учреждений. Слияние уже существующих учреждений является сложным процессом, и потенциальные выгоды (например, снижение затрат), необходимо сопоставить с потенциальными рисками (например, ущерб уже достигнутым успехам, неопределенная практическая польза и утрата потенциала или специализации на правах ребенка).

42 Carver, R., там же, стр. 1.

3. Что обеспечивает эффективность работы независимых учреждений по защите прав детей?

Эффективность независимого учреждения по защите прав детей зависит как от работы самого учреждения, так и от отзывчивости и поддержки общества в целом и других общественных учреждений в частности. Сочетание элементов, способствующих выдвиганию на первый план задач в области прав детей, различается в разных обществах и в зависимости от рассматриваемых вопросов, и, конечно же, меняется с течением времени. Несмотря на то что они могут являться инициаторами перемен, эффективные независимые учреждения, занимающиеся проблемами детей, также должны уметь адаптироваться к изменяющимся обстоятельствам, чтобы сохранить свою значимость. Иногда может быть сложно отнести успехи в выработке политики или проведении реформы на счет одного учреждения, в частности, если роль такого учреждения состоит преимущественно в оказании содействия процессам государственного управления, в которых задействованы другие стороны.

Несмотря на это, в процессе анализа методов работы независимых учреждений, дилемм, с которыми они сталкиваются, и положительных конечных результатов, настоящее исследование позволило определить ряд признаков, лежащих в основе их способности бороться за реализацию прав детей.

3.1 Независимость

Независимость – это определяющий признак учреждений по защите прав детей. Это их главная сила и источник легитимности и авторитетности. Это качество дает им возможность выдвигать права ребенка на передний план и держать их в центре внимания независимо от политических тенденций.⁴³ Степень независимости является ключевым фактором, определяющим успех или неудачу учреждений.⁴⁴

В то же время независимость является также их самым уязвимым качеством.

Фактический опыт учреждения в плане независимости зависит от его мандата, ресурсов и руководства. На него влияют политика и, в меньшей степени, сила средств массовой информации и гражданского общества, в окружении которых оно работает. Политические условия являются мощным фактором, определяющим, кого назначают руководителем учреждения, насколько сильны полномочия учреждения и насколько велик уровень его ресурсов, и обращает ли правительство внимание на его

рекомендации. Сильное учреждение, в свою очередь, способно влиять на все указанные факторы.

Существует внутреннее противоречие, связанное с независимостью учреждения и его существованием в качестве общественного органа. Внутри существующей в большинстве стран традиционной институциональной системы, — которая включает в себя правительство, парламент и судебные органы, — независимые учреждения по защите прав детей действуют как на политической арене, так и за ее пределами, поскольку они призваны контролировать эти органы, но при этом также сотрудничать с ними.

Восприятие учреждения как независимой организации помогает ему осуществлять предоставленные полномочия

Представление о независимости учреждения, в частности со стороны детей, социально изолированных общин и других действующих лиц в деле защиты прав, играет важную роль в обеспечении его способности осуществлять предоставленные полномочия. Представления о независимости могут влиять на готовность пострадавших сторон подавать жалобы омбудсмену, способность омбудсмена вовлекать детей и уязвимые общины в работу, доверие всех политических фракций и субъектов политической деятельности, а также на прочность отношений и возможности для сотрудничества с НПО.

На представление о независимости оказывает влияние ряд элементов, в том числе плюралистическое представительство внутри учреждения (например, гендерный баланс и наличие сотрудников с различными социальными, этническими и культурными корнями), его законодательная база и мандат, его фактическое местонахождение (большое значение имеет наличие собственных помещений, обособленных от других учреждений) и его беспристрастность, часто связанная со справедливым и прозрачным процессом назначения руководителей.

Процессы создания и назначения влияют на фактическую независимость учреждения

Обладание тем или иным правовым, в особенности конституционным статусом придает учреждению определенную значимость и легитимность. Для принятия законодательных актов обычно требуется проведение голосования в законодательном органе, при этом проводится демократическое обсуждение в той или иной форме. Такой процесс создания с большой степенью вероятности обеспечивает появление учреждений, которые являются более независимыми и устойчивыми в долгосрочной перспективе по сравнению с учреждениями, создаваемыми на основании указов исполнительной власти. Последний может ограничивать более широкую политическую принадлежность, создавать представление о том, что учреждение является послушным орудием в руках действующего правительства, и оставлять учреждение под угрозой упразднения после прихода к власти нового правительства.

Почти все независимые учреждения во всем мире, занимающиеся вопросами прав детей, создаются на основании закона. Почти в половине стран с независимым учреждением, мандат которого включает защиту прав детей, существование указанного учреждения предписывается национальной конституцией. Помимо предоставления гарантий устойчивости конституционный статус указывает на то, что учреждение считается одним из оплотов государственного строя.

43 Подготовительное совещание к второму Всемирному совещанию независимых учреждений по защите прав детей, Исследовательский центр ЮНИСЕФ «Инноченти», Флоренция, 11–12 ноября 2002 г.

44 Международный совет по вопросам политики в области прав человека, 'Assessing the Effectiveness of National Human Rights Institutions', ICHRP, Женева, 2005 г., стр. 12. Кроме того, Джон Аккерман утверждает, что четырьмя определяющими факторами, от которых зависит, станет ли независимое учреждение в конечном итоге «авторитарной ширмой» или «позитивной силой, выступающей за подотчетность в государственном управлении», являются: общественное признание легитимности, эффективность организационной структуры, подотчетность второго порядка и бюрократическая косность; см. статью Ackerman, John M., 'Understanding Independent Accountability Agencies' в работе Rose-Ackerman, S. and Lindseth, P. (eds.), *Comparative Administrative Law*, Edward Elgar, Лондон, 2010 г.

Законодательный мандат многих учреждений предусматривает независимость. Такое явное упоминание независимости в законодательстве, на основании которого учреждение создано, служит дополнительной гарантией фактической независимости, поскольку оно определяет характер и статус указанного органа в рамках национальной институциональной системы.

Как описывалось выше, мандаты могут охватывать широкий спектр направлений деятельности и полномочий, четкое определение которых может иметь большое значение для наделения учреждения полномочиями и придания ему четко выраженной индивидуальности. Вместе с тем во всех регионах мира имеются примеры существенных ограничений, заложенных в мандаты учреждений по закону и на практике. Например, для проведения того или иного расследования некоторым учреждениям необходимо получить разрешение правительства или органов юстиции, при этом правительство может наложить вето на проведение расследования. Именно так обстоит дело с Комиссией по правам человека в Малайзии, которой для посещения исправительных учреждений требуется разрешение правительства.⁴⁵ В ходе анализа деятельности комиссара по делам детей в Англии (Великобритания) было установлено, что обязанность учреждения советоваться с министром образования до проведения расследования и право последнего направлять ход расследования и принимать решение о целесообразности внесения поправок в полученные результаты или отказа от их обнародования, являются факторами, существенно ограничивающими его независимость.⁴⁶

Процесс назначения омбудсменов и комиссаров по делам детей также имеет большое значение для независимости учреждений. Он задает тон в плане степени доверия, которым пользуются учреждения, и создает уровень подотчетности. Личные качества и авторитет каждого конкретного омбудсмена или комиссара являются важнейшими факторами, определяющими действительную степень независимости, которой пользуются возглавляемые ими учреждения.

Финансовая самостоятельность: ключ к независимости на практике

Для осуществления предоставленных полномочий учреждениям необходимо стабильное поступление финансовых ресурсов в достаточном объеме. В то же время источники финансирования должны уважать легитимность и независимость учреждения. Правозащитные учреждения, не имеющие права распоряжаться своими финансами, будут зависеть от любого органа, осуществляющего финансовый контроль.⁴⁷ Несмотря на то что финансовая зависимость от государства может ставить под угрозу независимость учреждения в случае ограничения объема средств или чрезмерного контроля над их использованием, государственное финансирование обеспечивает легитимность учреждения как государственного регулирующего органа.

45 Закон от 1999 года о создании Комиссии по правам человека в Малайзии, Закон № 597, 1999 г., ст. 4 (2). См. также Asian NGOs Network on National Human Rights Institutions, 2010 ANNI Report on the Performance and Establishment of National Human Rights Institutions in Asia, ANNI, 2010 г., стр. 18.

46 Dunford, J., Review of the Office of the Children's Commissioner (England), представлен Парламенту министром образования по распоряжению Ее Величества, ноябрь 2010 г., стр. 33. Процесс реформ осуществляется с середины 2012 года.

47 Центр Организации Объединенных Наций по правам человека, *National Human Rights Institutions: A Handbook on the Establishment and Strengthening of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights*, Центр Организации Объединенных Наций по правам человека, Женева, 1995 г., п. 73.

Комитет по правам ребенка последовательно отмечал в своих заключительных замечаниях к докладам государственных органов недостаточность усилий государства по гарантированному предоставлению финансирования учреждениям, занимающимся проблемами детей, в обоснованно необходимых объемах.⁴⁸ Во многих местах необходимо внешнее финансирование (в частности, для программ по защите прав ребенка) вследствие нехватки ресурсов. В этих странах частные и иностранные доноры стали оказывать поддержку в работе по защите прав детей, проводимой национальными учреждениями.⁴⁹

Такая поддержка представляет собой палку о двух концах: она обеспечивает функционирование учреждения и потенциально защищает его от нежелательных политических последствий, которые могут быть обусловлены бюджетом, устанавливаемым исключительно государством, но может также ставить под угрозу независимость и устойчивость учреждения, особенно в долгосрочной перспективе. Цели доноров могут сказываться на долгосрочной стратегии учреждения, в частности в тех случаях, когда подвергаются изменениям стратегии финансирования. Наше исследование показывает, что этот вопрос особенно злободневен для отделов по делам детей, действующих в правозащитных учреждениях более широкого профиля, финансирование которых часто осуществляется в рамках отдельных проектов и предоставляется непосредственно донорами,⁵⁰ а не выделяется из собственного бюджета учреждения. В связи с этим необходимо, чтобы стратегии доноров позволяли гарантировать устойчивость и режим национального исполнения, способствуя диверсификации источников финансирования и вкладов, вносимых учреждением и государством. Это также помогает бороться с восприятием учреждения как орудия в руках иностранных заинтересованных кругов. Например, в Марокко финансирование в целях включения в состав Консультативного совета по правам человека штатного сотрудника, специализирующегося на правах ребенка, в течение первого года обеспечивалось ЮНИСЕФ, а в дальнейшем было предусмотрено в бюджете Совета.⁵¹

Механизмы подотчетности могут помочь сохранить независимость

Независимые учреждения по защите прав детей представляют собой разновидность механизма подотчетности. Другие виды механизмов подотчетности обеспечивают непрерывную обратную связь о сильных и слабых сторонах самого учреждения, что является важным условием укрепления его независимости и усиления его влияния с течением времени. Как и любой другой государственный орган, учреждение должно нести ответственность за свои собственные действия и результаты работы таким образом, чтобы при этом сохранялась его независимость.

Понятные механизмы подотчетности способствуют повышению доверия общественности и подкрепляют

48 См., например, Заключительные замечания Комитета по правам ребенка по Колумбии, CRC/C/OPAC/COL/CO/1, 21 июня 2010 г., п. 11; по Гватемале, CRC/C/GTM/CO/3-4, 25 октября 2010 г., п. 23; по Никарагуа, CRC/C/NIC/CO/4, 20 октября 2010 г., п. 16; по Панаме, CRC/C/PAN/CO/3-4, 21 декабря 2011 г., п. 15; по Бангладеш, CRC/C/BGD/CO/4, 26 июня 2009 г.; по Мальдивам, CRC/C/OPSC/MDV/CO/1, 4 марта 2009 г.; по Филиппинам, CRC/C/PHL/CO/3-4, 22 октября 2009 г.; и по Узбекистану, CRC/C/UZB/CO/2, 2 июня 2006 г.

49 Например, в Афганистане, Колумбии, Коста-Рике, Эквадоре, Малави, Непале, Пакистане и Замбии, помимо многих других стран.

50 Как это было, например, в Гондурасе и Непале.

51 Интервью со страновым отделением ЮНИСЕФ, август 2012 г.

легитимность в глазах общественности, обеспечивая прозрачность деятельности.⁵² Они также являются средством официального информирования государственных органов о рекомендациях учреждения (и укрепления ответственности государственных органов за их выполнение).

Ниже приводятся некоторые механизмы подотчетности.

- Письменные отчеты о деятельности, представляемые парламенту, правительству или широкой общественности на ежегодной или регулярной основе. Уровень подотчетности и надзора, обеспечиваемый этим процессом, в значительной мере зависит от степени вовлеченности других указанных субъектов деятельности.
- Информирование широкой общественности. Вместе с тем результаты, полученные в ходе настоящего исследования, указывают на то, что эта практика еще не получила широкого распространения. Помимо все возрастающего использования веб-сайтов и социальных сетей учреждениями в некоторых странах со средним и высоким уровнями доходов, лишь незначительная часть учреждений на регулярной основе издает бюллетени о своей деятельности.
- Мониторинг со стороны гражданского общества. Например, Азиатская сеть НПО по вопросам

52 Ackerman, J. M., 'Understanding Independent Accountability Agencies', in Rose-Ackerman, S. and Lindseth, P. (eds.), *Comparative Administrative Law*, Edward Elgar, Лондон, 2010 г.; Международный совет по вопросам политики в области прав человека, 'Assessing the Effectiveness of National Human Rights Institutions', ICHRP, Женева, Швейцария, 2005 г., стр. 23.

национальных правозащитных учреждений выпускает годовой доклад о деятельности и независимости национальных правозащитных учреждений в Азии.

- Мониторинг в рамках членства в сетях. Международный координационный комитет национальных учреждений, занимающихся поощрением и защитой прав человека, периодически проводит мониторинг и аккредитацию правозащитных учреждений, действующих в соответствии с Парижскими принципами. Вместе с тем он не проводит оценку самостоятельных независимых учреждений по защите прав детей, или учреждений, создаваемых исключительно на местном уровне.
- Оценка международными контрольными органами (например, Комитетом по правам ребенка и другими договорными органами, оценка в рамках универсального периодического обзора Совета по правам человека, специальных процедур). Комитет по правам ребенка систематически рассматривает мандат, независимость, финансирование и общую государственную поддержку омбудсменов по делам детей в ходе проведения периодических страновых обзоров. Другие договорные органы также рассматривают роль национальных правозащитных учреждений. Универсальный периодический обзор Совета по правам человека обеспечивает возможность обсуждения эффективности правозащитных учреждений в каждой стране и представления рекомендаций по их укреплению.

Проведенный в 2007 году обзор демократических учреждений в ЮАР, в том числе Южноафриканской комиссии по правам человека, указал на отсутствие деятельного участия со стороны Национального собрания. Взаимодействие учреждений с парламентом ограничивалось очень непродолжительными (например, от двух до трех часов) ежегодными совещаниями с представителями портфельных комитетов. К числу факторов, препятствующих более активному участию, относятся загруженность парламентских комитетов работой и отсутствие определенности среди парламентариев по поводу их роли в сохранении независимости учреждений.

Рекомендации, подготовленные по результатам обзора, включали создание подразделения в составе аппарата спикера для координации действий по надзору за указанными учреждениями, укрепление соответствующих парламентских комитетов (в частности, за счет обеспечения их доступа к соответствующим специалистам) и принятие законодательных актов о стандартах подотчетности в целях регулирования отношений между парламентом и рассматриваемыми учреждениями.⁵³ В соответствии с резолюцией Национального собрания, принятой в 2008 году, в 2010 году в официальном порядке был создан отдел по делам учреждений, выступающих в поддержку демократии.⁵⁴

53 Парламент Южно-Африканской Республики, Report of the ad hoc Committee on the Review of Chapter 9 and Associated Institutions, доклад Национальному собранию Парламента ЮАР, Кейптаун, 2007 г., стр. 30–32.

54 'Office on Institutions Supporting Democracy', <http://www.parliament.gov.za/live/content.php?Category_ID=320>, веб-сайт Парламента Южно-Африканской Республики (дата посещения: 20 июля 2012 г.).

Практический вопрос: каким образом учреждения могут противостоять угрозам?

Жизнеспособность независимого правозащитного учреждения и, по большому счету, соблюдение прав ребенка не гарантируются даже в странах с наиболее эффективными учреждениями. Хотя главным риском является неэффективность, выводы и рекомендации правозащитных учреждений могут порой оказываться неудобными для лиц, облеченных властью, или могут противоречить интересам различных узких групп. В этой связи достижения и высокая степень независимости учреждения могут вызывать неблагоприятную реакцию, подталкивая лиц, принимающих политические решения, к тому, чтобы поставить под сомнение его необходимость. В других ситуациях сомнения в жизнеспособности учреждений могут быть вызваны бюджетными проблемами, в частности, если в стране имеется несколько органов, занимающихся различными аспектами прав человека.

Независимые учреждения по защите прав детей были упразднены в столь разных местах, как Гана, Мадрид (Испания) и штат Нью-Джерси (Соединенные Штаты Америки). Целесообразность их существования в качестве самостоятельных учреждений была поставлена под сомнение в ряде стран, в том числе в Хорватии, Англии (Великобритания), Франции, Ирландии и Швеции. Мотивы включали сочетание таких факторов, как совершенствование организационных структур, озабоченность по поводу расходов и политические соображения. Учитывая специфику прав детей и мобилизацию борцов за права ребенка, учреждения были в конечном итоге сохранены во всех вышеупомянутых странах, за исключением Франции. Здесь учреждение вошло в состав правозащитного учреждения широкого профиля в 2011 году; вместе с тем информационно-пропагандистская деятельность обеспечила конкретное отражение вопросов, касающихся прав детей, в новом законодательстве.

Что касается представителя по делам детей и молодежи в провинции Британская Колумбия (Канада), то активная поддержка представителя со стороны общин коренных народов сыграла важную роль, напомнив широкой общественности и органам юстиции о том, что учреждение

отвечает за решение вопросов, касающихся прав и потребностей наиболее маргинализированных детей в провинции, и эта его роль, по мнению общин, была бы поставлена под угрозу в случае ослабления предусмотренной законом правомочности учреждения.⁵⁵

Эти примеры указывают на важность развития учреждениями отношений с различными сторонами, помимо правительства и парламента, установления тесных связей с партнерами, которые могут при необходимости бросить клич и выступить от имени учреждения. Средства массовой информации могут способствовать становлению независимых учреждений по защите прав детей как особого и неперемного элемента национальной институциональной системы. Партнерские отношения с гражданским обществом и в частности с НПО, отстаивающими права ребенка, играют важную роль в укреплении институциональной легитимности; они также являются главными дружественными структурами, которые окажут поддержку в случае, если возникнет угроза существованию учреждения.⁵⁶

Еще одним способом противодействия угрозам является создание внутренних механизмов, позволяющих их выявлять и упреждать. Комиссар по делам детей и молодежи в Северной Ирландии (Великобритания) сформировал Комитет по аудиту и оценке рисков, состоящий из внешних представителей, который обеспечивает независимый надзор и регулярно выявляет риски, представляющие угрозу эффективной работе учреждения. Риски могут быть стратегическими (например, риски, касающиеся ресурсов и независимости) и материально-правовыми (например, неблагоприятное судебное решение по вопросу прав ребенка). Комиссар также ведет общеорганизационный реестр рисков, который пересматривается ежемесячно.⁵⁷

Эффективность, оцениваемая по конкретным результатам и повышающаяся благодаря партнерским отношениям и доверию общественности, является лучшей защитой и гарантией устойчивого развития учреждений.

55 'Open Letter: UBCIC Supports Representative For Children And Youth Petition To Access Cabinet Documents', от 11 мая 2010 г., веб-сайт о проблемах коренных народов и ресурсах по этой теме, <http://indigenouspeoplesissues.com/index.php?option=com_content&view=article&id=5165:open-letter-ubcic-supports-representative-for-children-and-youth-petition-to-access-cabinet-documents&catid=52:north-america-indigenous-peoples&Itemid=74> (дата посещения: 2 октября 2012 г.).

56 Международный совет по вопросам политики в области прав человека, 'Performance & Legitimacy: National human rights institutions', ICHRP, Версус, Швейцария, 2004 г., стр. 97.

57 См. Годовой отчет и финансовую отчетность комиссара по делам детей и молодежи в Северной Ирландии за год, закончившийся 31 марта 2011 года, NICCY, 15 декабря 2011 г., и его годовые отчеты за предыдущие годы.

3.2 Участие детей

Конвенция о правах ребенка признает, что дети имеют право выражать свои взгляды с учетом возраста и зрелости ребенка.⁵⁸ Право ребенка быть заслушанным является правом само по себе по своей сущности, однако оно также является важным для реализации всех других прав.⁵⁹ Независимые учреждения по защите прав детей играют особую роль в способствовании осуществлению права быть заслушанным и в построении модели реализации этого права.

Поскольку участие детей является столь важным аспектом их деятельности, ряд независимых учреждений по защите прав детей ищет способы обеспечения прямого взаимодействия с детьми. Это одна из областей, в которых деятельность учреждений развивалась прогрессирующими

темпами с 1990-х годов. Работа с детьми требует особых навыков, ресурсов и самоотдачи, и оказалась крайне сложной задачей для многих учреждений, рассмотренных в рамках настоящего исследования.

Участие детей в работе учреждения

Правовая основа для расширения участия детей (например, включение обеспечения участия детей в прописанный в законе мандат учреждения) обеспечивает учреждению необходимую легитимность для выделения ресурсов на эту сферу деятельности и подготовки отчетов об этой работе для директивных органов. Примерно четверть существующих независимых учреждений по защите прав детей (многие из них в странах прецедентного права) была создана на основании законодательных актов, включающих один или несколько из следующих видов положений:

- общие положения, предписывающие, чтобы учреждение принимало во внимание взгляды детей;

58 Конвенция о правах ребенка, ст. 12.

59 Замечание общего порядка № 12 Комитета по правам ребенка. Право ребенка быть заслушанным, CRC/C/GC/12, 20 июля 2009 г., п. 2.

- требование о создании специальных структур для проведения консультаций с детьми;
- связь между участием детей в работе учреждения и содействием участию детей в жизни более широкого общества.

Непосредственное участие детей в работе независимых учреждений по защите прав детей обычно принимает одну из двух форм. Первая форма состоит из постоянно действующих официальных механизмов, которые регулярно взаимодействуют с некоторыми детьми, такие как молодежные консультативные органы, целевые группы, послы по вопросам прав ребенка и омбудсмены по делам детей, а также существующие форумы на веб-сайтах. Все указанные механизмы могут развивать потенциал участников в отношении выражения их взглядов и участия в политическом диалоге. Они обычно имеют весьма четкую структуру и в них не всегда участвует большое число детей. В частности, при независимых учреждениях в странах Европы и за ее пределами создается все больше советов молодежи (в состав которых обычно входит порядка десяти подростков из различных слоев общества), выступающих в качестве постоянных консультативных органов и помогающих определять приоритетные направления деятельности, подходы и стратегии коммуникационного воздействия учреждения. Они в то же самое время развивают навыки участников по выработке позиций на основе имеющейся информации и их лидерские качества.

Другой широкой формой вовлечения является ситуативное участие, которое может включать консультации, слушания и интервью с детьми в конкретном географическом районе или по конкретной теме. Такая работа может быть полезной для получения информации о взглядах большего числа детей по сравнению с числом детей, которых могут охватить постоянно действующие механизмы, однако она может в меньшей степени способствовать развитию потенциальных возможностей детей. Вместе с тем в случае применения неподходящей методологии участие на ситуативной основе рискует стать чисто символическим.

Проведенное нами исследование показывает, что содержание (тематика) участия детей охватывает многие области: от подбора руководителя учреждения до обмена информацией, исследований, мониторинга и оценки, а также организационной структуры и материально-технического обеспечения учреждения. В качестве примера можно привести исследование, проведенное в 2009 году омбудсменом по делам детей в Ирландии, в рамках которого были обследованы 35 разлученных с семьями детей, живущих в Дублине.⁶⁰ Дети оказали содействие в проведении всеобъемлющего исследования, а омбудсмен оказал им поддержку в выпуске публикации, рассказывающей их истории, и в составлении справочника для тех, кто стремится помочь разлученным с семьями детям. В Сальвадоре уполномоченным по правам человека (Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos) были созданы отделы по информированию молодежи о правах человека (Unidades de Difusión Juvenil de Derechos Humanos). В этих отделах по информированию молодежи о правах человека работают примерно 300 молодых добровольцев в возрасте от 15 до 25 лет, которые размещаются в местных канцеляриях уполномоченного. Отделы, первоначально уделявшие главное внимание защите прав человека, постепенно расширили свою деятельность и стали

осуществлять наблюдение за действиями государства.⁶¹ В 2008 году Независимая комиссия по правам человека в Афганистане организовала семинары в формате «ребенок – ребенку» в целях обучения более чем 2 700 детей по различным вопросам прав ребенка, чтобы участники могли, в свою очередь, обучать своих сверстников.⁶²

Доступность для детей

Доступность – это способность учреждения вступать в контакт с детьми. Это основной вопрос парадигмы: взаимодействие с детьми через упреждающую работу непосредственно на местах с учетом возраста детей, в особенности охват наиболее маргинализированных групп и поддержание доступных для ребенка механизмов, которые позволяют детям обращаться в учреждение по их собственной инициативе. Доступность является ключом к расширению участия детей в работе учреждения. Доступность – это нечто гораздо большее, чем вопрос места нахождения, хотя последнее, несомненно, является одним из аспектов доступности.

В ходе настоящего исследования было установлено, что относительно немногие независимые учреждения по защите прав детей имеют мандаты, требующие их доступности для детей. Важно отметить, что сами дети подают относительно мало жалоб в независимые учреждения. Причины этого еще требуют более глубокого изучения, но, возможно, к их числу относятся существование других, более известных механизмов для детей, нуждающихся в помощи (например, телефоны служб доверия для детей), по-прежнему ограниченная осведомленность об учреждениях среди детей и неподходящие или относительно недоступные способы подачи жалоб.

Подавляющее большинство учреждений, в законодательных актах о создании которых содержатся положения, касающиеся прямой доступности для детей, являются самостоятельными учреждениями, занимающимися исключительно проблемами детей, причем многие из них изначально создавались для защиты детей в тесном контакте с системой социального обеспечения, что явно требует возможности напрямую общаться с детьми. Доступность предусмотрена, в частности, в законодательстве, регламентирующем деятельность многих учреждений, защищающих права ребенка и находящихся в странах прецедентного права, а именно в Австралии, Канаде, Ямайке, Новой Зеландии, Великобритании и Соединенных Штатах Америки.

Осведомленность

Осведомленность – первая составляющая доступа, и учреждения, рассматриваемые в настоящем докладе, использовали много различных стратегий в целях повышения осведомленности детей об их существовании. Эти стратегии включают распространение материалов среди детей, установление партнерских отношений со средствами массовой информации и использование Интернета и социальных сетей. Вместе с тем весьма немногочисленные проведенные оценки знания детьми различных независимых правозащитных учреждений указывают на низкий уровень осведомленности о существовании и роли исследуемого учреждения. Например, в ходе оценки, проведенной комиссаром по делам детей в Уэльсе (Великобритания), было установлено, что лишь малая часть детей в возрасте от 7 до 16 лет (от 3 до 21 процента, в зависимости от

60 Ombudsman for Children's Office – Ireland, Separated children living in Ireland, доклад, подготовленный канцелярией омбудсмена по делам детей, 2009 г.

61 Уполномоченный по правам человека в Сальвадоре, годовой отчет за 2010/11 год, PDDH, стр. 234.

62 Независимая комиссия по правам человека в Афганистане, годовой доклад за период с 1 января по 31 декабря 2008 г., AИHRC, 2009 г., стр. 27.

Практический вопрос: каким образом независимые учреждения обеспечивают контакт с детьми по месту их нахождения?

Присутствие на местах обеспечивает доступность независимого правозащитного учреждения для детей. Оно обеспечивает проведение работы при непосредственном соприкосновении с условиями повседневной жизни детей на местах.

Независимые учреждения все в большей степени расширяли свою работу на местном уровне. Вместе с тем чем более локализованным и автономным становится учреждение, тем больше возрастают его уровень сложности и проблемы координации.

Локально-национальные структуры обычно относятся к одной из четырех категорий.

1. Национальные учреждения, осуществляющие определенные виды деятельности на местном уровне. Единственный центральный офис проводит работу по всей стране. Учреждения с такой структурой чаще всего находятся в относительно небольших странах (например, Ямайка и Маврикий), в странах с особенно ограниченными ресурсами или с высокоцентрализованной национальной политической системой, как в Иордании.
2. Национальные учреждения, имеющие отделения на местном уровне. Сначала создается единственный офис в столице страны или крупном городе, который затем открывает местные отделения, в то время как главный офис остается штаб-квартирой. Присутствие независимых учреждений на местном уровне является особенно сильным в Латинской Америке, где почти все учреждения имеют центральную штаб-квартиру и региональные или местные отделения. В тех случаях, когда отдел по правам ребенка является частью правозащитного учреждения широкого профиля, работа по защите прав ребенка на местном уровне может быть налажена немедленно, если уже имеются местные отделения, как это было в ЮАР и Объединенной Республике Танзания. Несмотря на то что открытие отделений повышает доступность, ограниченные ресурсы могут сдерживать способность центрального учреждения создавать отделения, особенно в отдаленных районах, в результате чего возникают проявления неравноправия в географическом охвате, по поводу которых часто выражает обеспокоенность Комитет по правам ребенка.⁶⁵
3. Национальные учреждения, которые сосуществуют с автономными учреждениями на субнациональном уровне. Такая конфигурация чаще всего встречается в федеративных странах и странах с высокой степенью децентрализации, где сферы компетенции распределены между субнациональными и федеральными органами власти. В качестве примеров можно привести Австралию, Индию, Италию и Испанию. Одной из задач, как отмечалось выше, является обеспечение равного охвата детей, живущих в разных частях страны. Также необходима координация действий между учреждениями. Эти вопросы решались различными способами в разных регионах: например, в Италии национальный омбудсмен по делам детей по закону уполномочен координировать действия с региональными омбудсменами, в то время как в Индии сотрудничество между Национальной комиссией и комиссиями штатов по охране прав ребенка носит неофициальный характер.
4. Автономные независимые учреждения, которые сосуществуют на уровне провинции, региона или муниципалитета. Такая форма также более распространена в федеративных и децентрализованных государствах. В качестве примеров можно привести Австрию, Бельгию, Канаду, Великобританию и Соединенные Штаты Америки. Другая важная модель предусматривает создание автономных учреждений на муниципальном или общинном уровнях в качестве механизма, финансируемого из сугубо местных источников (примеры существуют в Японии, Перу и Филиппинах). Система без центрального учреждения создает трудности при решении вопросов, имеющих общенациональный характер, включая установление контактов с национальными директивными органами. Модели для решения этой проблемы включают создание сетей субнациональных учреждений, занимающих общие позиции (как в Австрии и Канаде), или назначение одного субнационального учреждения для рассмотрения общенациональных вопросов (как в Великобритании). В некоторых случаях трудности с автономными группами учреждений на местном уровне впоследствии повлекли за собой усилия (поддержанные Комитетом по правам ребенка) по созданию национального или федерального независимого учреждения по защите прав детей, например в Австралии, Италии и Российской Федерации, где теперь имеются учреждения на национальном уровне.⁶⁶

65 Комитет по правам ребенка, заключительные замечания по Панаме, CRC/C/15/Add.233, 30 июня 2004 г., п. 13; Комитет по правам ребенка, заключительные замечания по Боливии, CRC/C/15/Add.257, 11 февраля 2005 г., п. 13; Комитет по правам ребенка, заключительные замечания по Колумбии, CRC/C/COL/CO/3, 8 июня 2006 г., пп. 18 и 19.

66 В Канаде аналогичные предложения были внесены, однако национальное учреждение еще предстоит создать.

возрастной группы) слышала о комиссаре.⁶³ Поскольку дети обычно получают информацию о том или ином учреждении от взрослых, тот факт, что в ходе обследования, проведенного по заказу отделения ЮНИСЕФ во Франции в 2010 году, было установлено, что только 4 из 10 взрослых во Франции знают о Défenseur des enfants⁶⁴ указывает на низкую осведомленность широкой общественности о существовании института омбудсмена.

Одним из фактов, установленных в ходе настоящего исследования, является то, что школьная программа редко

включает ссылки на независимые учреждения, защищающие права ребенка. Это упущенная возможность установить контакты с большим числом детей.

Географическая доступность

Физическая доступность того или иного офиса является важнейшим аспектом доступности. Не удивительно, что фактические данные свидетельствуют о влиянии децентрализации офисов на доступность учреждения. Что касается учреждений, начинавшихся с единственного офиса в каком-то крупном городе, обеспечение физического присутствия в дополнительных местах часто явно и немедленно сказывалось на количестве получаемых жалоб.⁶⁷

63 Thomas, N., et al., 'Evaluating the Children's Commissioner for Wales: Report of a Participatory Research Study', *International Journal of Children's Rights*, 18, 2010 г., стр. 33.

64 Обследование, проведенное TNS Sofres 24 и 27 сентября 2010 года среди репрезентативной выборки из 1 000 человек в возрасте 18 лет и старше. Обследование было проведено в отношении самостоятельного учреждения, до слияния Défenseur des enfants с учреждением широкого профиля Défenseur des droits.

67 В таких разных регионах, как Хорватия, оккупированные палестинские территории и Уганда, независимыми учреждениями после открытия местных филиалов было отмечено увеличение количества индивидуальных жалоб.

Многие независимые учреждения по защите прав детей в Латинской Америке имеют местные *defensorías*. Это помогает сельским общинам и общинам коренных народов иметь доступ к указанным учреждениям наравне с людьми, живущими в городах. В Перу, например, имеются 840 местных *Defensorías del Niño y del Adolescente*, которыми было рассмотрено 130 000 дел в 2010 году.⁶⁸

Еще одним способом повышения географической доступности учреждений являются поездки в отдаленные районы с целью установления прямого контакта с людьми. В 2009 году Национальной комиссией по правам человека в Гондурасе были созданы мобильные группы в целях повышения осведомленности общественности о деятельности комиссии, сбора жалоб и информирования общественности о рассматриваемых делах и результатах исследований.⁶⁹

В странах, затронутых вооруженным конфликтом, поездки сотрудников использовались для того, чтобы дать независимому учреждению возможность оценить положение детей и повысить осведомленность об их бедственном положении. В составе Независимой комиссии по правам человека в Афганистане имеется группа по контролю соблюдения прав ребенка на местах; члены Комиссии по правам человека в Уганде посещали лагеря для внутренне перемещенных лиц в разгар конфликта на севере страны.⁷⁰

Доступность для всех групп детей

Обеспечение доступности для всех детей, в том числе наиболее маргинализированных, претворяет в жизнь принцип недопущения дискриминации, закрепленный в статье 2 Конвенции о правах ребенка. Добиваясь равенства и справедливости, независимые учреждения по защите прав детей прилагали все больше усилий к тому, чтобы охватить наиболее маргинализированные группы. Общепринятые перечни групп детей, в наибольшей степени подверженных риску изоляции, включают, среди прочих, детей из беднейших семей, детей, живущих или работающих на улице, детей, не посещающих школу, детей, относящихся к меньшинствам и коренным народам, и детей с ограниченными возможностями.

Указанные категории служат важными ориентирами, однако могут вводить в заблуждение. В реальности социальная изоляция обычно обусловлена сочетанием нескольких факторов. Например, девочка из бедной семьи с одним родителем может быть более маргинализованной, чем ее брат, который может по-прежнему посещать школу, т.е. гендерный фактор усугубляет бедность и тяжелое положение семьи. Учреждениям необходимо провести анализ социальной изоляции, который позволяет выявить и понять специфические местные движущие силы, вызывающие изоляцию, если они действительно хотят охватить наиболее маргинализированные группы.

В ходе различных исследований (включая настоящее исследование) было установлено, что невовлеченность детей младшего возраста является существенным недостатком

механизмов обеспечения участия детей.⁷¹ Большинство исследованных структур, предполагающих активное участие, включают в свою работу подростков; некоторые из них охватывают детей в возрасте семи-восьми лет, однако это является нетипичным.⁷²

При том, что распределение по группам имеет свои границы, дети, относящиеся к меньшинствам или коренным народам, наряду с беженцами или мигрантами часто находятся в условиях самой сильной изоляции и имеют очень ограниченный доступ к эффективным способам защиты в случае нарушения их прав. Недоверие к государственным учреждениям может удерживать наиболее социально изолированных детей от обращения к омбудсмену. Например, несмотря на существование отделений канцелярии уполномоченного по правам человека во всех 32 департаментах Колумбии, Комитет по правам ребенка подверг критике отсутствие доступа, с которым сталкиваются дети в сельских районах страны, где значительная часть детей относится к колумбийцам африканского происхождения из числа коренного населения или перемещенных лиц.⁷³

Комитет по правам ребенка призвал принять конкретные меры, чтобы охватить наиболее маргинализированных детей и детей, находящихся в наиболее неблагоприятных условиях.⁷⁴ Наш обзор существующей практики иллюстрирует различные подходы, используемые для установления контактов с указанными группами. Некоторые учреждения повышают свою доступность за счет опубликования материалов на различных языках, в том числе на веб-сайтах. Веб-сайт канцелярии уполномоченного по правам человека в Перу доступен на языке кечуа и на нем также имеется форма для подачи жалобы на языке этого коренного народа.⁷⁵ Комиссар по делам детей в Уэльсе (Великобритания) разместил на своем веб-сайте справочные материалы о своем учреждении и его мандате, переведенные на 10 языков иммигрантских общин.⁷⁶

Обеспечение доступности для детей с ограниченными возможностями делает работу учреждения по защите интересов детей с ограниченными возможностями заслуживающей доверия и оправданной. Информация, касающаяся физической доступности учреждений для детей с ограниченными возможностями, как правило, отсутствует. Вместе с тем ряд рассмотренных учреждений использует соответствующие методы для общения с детьми с ограниченными возможностями и доведения до их сведения вопросов, вызывающих озабоченность. В этих целях адаптируются веб-сайты учреждений, предлагаются сообщения для детей с сурдопереводом и организуются посещения детей с ограниченными возможностями, чтобы узнать их взгляды. Канцелярия защитника по делам детей и молодежи в провинции Онтарио (Канада) организует ежемесячные посещения специальных школ для детей с нарушениями слуха и зрения и (или) детей, испытывающих серьезные затруднения при обучении, чтобы услышать их мнение о доступности услуг. Поскольку эти учащиеся

68 Directorio de Defensorías del Niño y el Adolescente Registradas, веб-сайт Министерства по вопросам женщин и социального развития, <http://www.mimdes.gob.pe/archivos_sites/dgnaa/dna/directorio/index.htm>, (дата посещения: 13 октября 2012 г.).

69 Национальная комиссия по правам человека в Республике Гондурас, годовой отчет за 2009 год, CONADEH, стр. 14.

70 Комиссия по правам человека в Уганде, годовой отчет за 2004 год, UHRC, стр. 110.

71 Hodgkin, R., and Newell, P., Child Participation and Children's Ombudsman Institutions within the European Union (предварительный доклад), декабрь 2008 г., стр. 20.

72 Дополнительную информацию о способах оказания содействия более широкому участию детей младшего возраста см. в работе Lansdown, G., *Can you hear me? The right of young children to participate in decisions affecting them*, Фонд Бернарда ван Леера, 2005 г.

73 Заключительные замечания по Колумбии Комитета по правам ребенка, CRC/C/COL/CO/3, 8 июня 2006 г., п. 18.

74 Замечание общего порядка № 2 Комитета по правам ребенка, п. 15.

75 <<http://www.defensoria.gob.pe/quechua.php>> (дата посещения: 13 октября 2012 г.).

76 <<http://www.childcom.org.uk/en/about-us/>> (дата посещения: 13 октября 2012 г.).

сталкиваются с серьезными барьерами при использовании других средств коммуникации, им удобнее сообщать о проблемах, вызывающих озабоченность, сотрудникам из канцелярии защитника при личной встрече.⁷⁷ Вместе с тем способность независимых учреждений по защите прав детей поддерживать связь с детьми с когнитивными расстройствами остается малоизученной.

В замечании общего порядка № 2 подчеркивается необходимость обеспечения учреждениям доступа к детям, помещенным в условия альтернативного ухода, а также во все другие места, где имеются дети.⁷⁸ Это особенно важно для детей, помещенных в «закрытые» заведения, которые разлучены с семьями и общинами и имеют меньше возможностей для подачи жалоб по поводу условий жизни и для взаимодействия с внешним миром в целом.

Независимые учреждения по защите прав детей часто имеют право посещать без предупреждения исправительные учреждения, приюты для сирот, детские дома, школы и больницы. Некоторые независимые учреждения, в частности, созданные в ответ на сообщения о злоупотреблениях в системе учреждений по уходу за детьми (например, учреждения в Австралии, Канаде, Новой Зеландии и Соединенных Штатах Америки), проводят различные посещения «закрытых» заведений. Комиссия по делам детей и молодежи и вопросам опеки и попечительства в Квинсленде (Австралия) организует ежемесячные посещения детей, живущих в этом штате в условиях альтернативного ухода. Сотрудники Комиссии выслушивают их жалобы напрямую и могут выступить в защиту детей, если не удовлетворяются их нужды и не осуществляются их права.⁷⁹

Доступность для детей в учреждениях связана с рядом сложных проблем. Беспрепятственный доступ без предупреждения в те места, где проводят время дети, имеет большое значение, однако на практике существует несколько препятствий для такого доступа. Некоторые учреждения, в том числе Независимая комиссия по правам человека (палестинское национальное правозащитное учреждение), пожаловались на то, что их сотрудникам часто не давали доступа в исправительные учреждения и не разрешали посещать их без предупреждения.⁸⁰

Правовые ограничения могут затруднить независимым учреждениям организацию посещения детей в условиях закрытых частных объектов (например, детей, выполняющих в домах обязанности домашней прислуги или

работающих на заводах и фабриках).⁸¹ Лишь в небольшом числе стран законодательство предоставляет учреждению широкие полномочия в этом отношении. Омбудсмен по делам детей в Республике Маврикий уполномочен в целях проведения расследования входить в любые помещения, где, помимо прочего, на временной или постоянной основе находится или может работать по найму какой-либо ребенок.⁸² Точно так же уполномоченный по правам человека в Колумбии может посещать любые государственные или частные организации, чтобы расследовать жалобу или предотвратить нарушение прав человека.⁸³ Два этих примера являются скорее исключением, чем правилом, среди рассмотренных учреждений.

3.3 Получение жалоб о конкретных нарушениях прав ребенка

Сфера действия механизма подачи и рассмотрения жалоб зависит от широты охватываемых вопросов, касающихся прав ребенка, и ограничений законодательного мандата.

Возможность рассматривать жалобы, касающиеся полного спектра прав детей, основывается на широком мандате, в котором имеется прямая ссылка на Конвенцию о правах ребенка и другие международные документы; она также основывается на эффективном внутреннем законодательстве, соответствующем международным нормам в отношении прав детей. Во многих жалобах, подаваемых в рассматриваемые учреждения, не идет речь о каких-либо нарушениях национального законодательства как таковых. В действительности речь может идти о строгой практической реализации законодательства и недостатках в этой области, которые могут приводить к проявлениям несправедливости или неблагоприятно сказываться на осуществлении прав детей. В этом заключается важное качество независимого учреждения по защите прав детей: оно может браться за проблемы, выходящие за рамки традиционной сферы компетенции судебных органов той или иной страны.

Проведенное нами исследование показывает, что независимые учреждения рассматривают жалобы, касающиеся всего спектра прав детей: сексуальное насилие, жестокое обращение с детьми в семьях, длительное содержание в исправительных учреждениях для несовершеннолетних, отсутствие доступа к образованию, ненадлежащее оказание медицинских услуг, травля и запугивание, попечение, алименты, активное участие детей, этническая и расовая дискриминация, обращение с несопровождаемыми и разлученными детьми, а также доступ к социальным услугам для детей с ограниченными возможностями, помимо многих других аспектов.

77 Канцелярия защитника в провинции Онтарио, годовой отчет за 2010/11 год, стр. 19.

78 Замечание общего порядка № 2 Комитета по правам ребенка, п. 15. Это повторяет положения Руководящих принципов Организации Объединенных Наций для предупреждения преступности среди несовершеннолетних и Правил Организации Объединенных Наций, касающихся защиты несовершеннолетних, лишенных свободы. Руководящие принципы Организации Объединенных Наций для предупреждения преступности среди несовершеннолетних (Эр-Риядские руководящие принципы), приняты и провозглашены резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН № 45/112 от 14 декабря 1990 г., п. 57; Правила Организации Объединенных Наций, касающиеся защиты несовершеннолетних, лишенных свободы, приняты резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН № 45/113 от 14 декабря 1990 г., п. 77. См. также Руководящие указания по альтернативному уходу за детьми, приняты резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН № 64/142 от 24 февраля 2010 г., п. 130.

79 Комиссар по делам детей и молодежи и детский опекун, годовой отчет за 2010/11 год, стр. 52.

80 Независимая комиссия по правам человека в Палестине, годовой отчет за 2007 год, стр. 259.

81 Во многих правовых системах имеются положения о неприкосновенности частной жизни, которые допускают вход представителей государственных учреждений на частную территорию только при наличии судебного предписания.

82 «(2) В целях проведения расследования на основании настоящего Закона омбудсмен по делам детей вправе (...) (b) входить в помещения, (i) где находится (временно или постоянно) ребенок, включая образовательные или медицинские учреждения и места лишения свободы, чтобы изучить обстановку в таком месте и оценить ее соответствие требованиям; (ii) где ребенок может работать по найму; (iii) если имеются достаточные основания полагать, что может существовать опасность для духовно-нравственной и физической безопасности ребенка; (...) (d) входить в любые заведения, в которых разрешена торговля спиртными напитками и табачными изделиями, если омбудсмен по делам детей подозревает, что могут иметь место погрузка и разгрузка, потребление или покупка алкогольной и табачной продукции детьми; (...)». Закон об омбудсмене по делам детей, Закон № 41 от 10 ноября 2003 г., ст. 7.

83 Закон № 24 от 15 декабря 1992 г., ст. 28.

Мандаты некоторых учреждений прямо отражают достигнутое соглашение о том, что и государственные, и частные организации обязаны согласно Конвенции о правах ребенка соблюдать сформулированные в ней права, как это делается в Греции, Литве и Республике Маврикий. Вместе с тем другим учреждениям не разрешается рассматривать жалобы в отношении частных организаций. Это часто касается традиционных институтов омбудсменов, для которых работа по защите прав детей является частью более широкого спектра вопросов прав человека.⁸⁴

Почти всем независимым учреждениям по защите прав детей не разрешается братья за дела, которые находятся на рассмотрении в судебных или иных административных органах и по которым еще не вынесено решение, включая дела, обжалуемые в порядке апелляционного производства. В некоторых случаях учреждениям не позволяется рассматривать жалобы, касающиеся определенных типов государственных организаций (например, организаций, занимающихся национальной безопасностью или военной деятельностью).⁸⁵

Очень немногие независимые учреждения по защите прав детей не имеют права рассматривать индивидуальные жалобы. Омбудсмены по делам детей в Финляндии, Норвегии и Швеции получают каждый год тысячи сообщений, в том числе от детей, однако, как правило, дают ход делам, передавая их на рассмотрение в другие компетентные органы, психологам и консультантам.⁸⁶

Кто может подавать жалобы?

Мандаты независимых учреждений по защите прав детей значительно варьируются касательно того, кто может подать жалобу. В некоторых случаях не действуют никакие ограничения, а в других случаях четко определены роли

84 Hodgkin, R., and Newell, P., *The Role and Mandate of Children's Ombudspersons in Europe: Safeguarding and promoting children's rights and ensuring children's views are taken seriously*, ENOC, декабрь 2010 г., стр. 7.

85 Например, разд. 11(1)(b) Закона об омбудсмене по делам детей, 2002 г., Ирландия.

86 Закон об омбудсмене по делам детей от 21 декабря 2004 г./1221, Финляндия; Закон об омбудсмене по делам детей № 2002:337, Швеция.

Многие учреждения создали бесплатные службы телефонной помощи для детей и взрослых, в которые можно обратиться с возникшими проблемами, а также предоставляют на своих веб-сайтах формы для подачи жалоб (при этом часто имеются версии, адаптированные для детей). Многие учреждения, в частности в Европе,⁸⁷ разработали адаптированные для детей интерактивные формы для подачи жалоб, и на веб-сайтах многих учреждений широкого профиля⁸⁸ имеются формы для подачи жалоб.

В качестве примеров распределения способов подачи жалоб можно отметить, что в 2008-2009 годах две трети жалоб, полученных канцелярией защитника по делам детей на Ямайке, были поданы по телефону; остальные жалобы были поданы при личном посещении, в письменном виде или во время встреч и занятий, проводимых в рамках просвещения общественности.⁸⁹ В Республике Сербской более трети жалоб подают лично при посещении учреждения, четверть жалоб подают по телефону и еще четверть направляют почтой, а остальные жалобы поступают по электронной почте, факсу и от средств массовой информации.⁹⁰

ребенка и его родителя (родителей) или опекуна (опекунов). Законодательный мандат, позволяющий любому лицу подать жалобу, вероятно, в большей мере обеспечивает защиту прав детей.

Возможность получать жалобы от любого источника упрощает сообщение о проблемах, касающихся благополучия детей, и подтверждает роль независимого учреждения по защите прав детей как органа, в который любой может обратиться со своим вопросом, требующим решения. Такой открытый мандат помогает обществу быть более сопричастной к деятельности учреждения и подчеркивает основополагающую идею о том, что защита прав ребенка — это дело каждого.

Дети могут напрямую подавать жалобы во все учреждения, рассмотренные в рамках настоящего исследования. В некоторых случаях (главным образом, это касается интегрированных учреждений) закон не устанавливает в прямой форме, что дети могут подавать жалобы, однако это подразумевается.

Коллективные жалобы (случаи, по поводу которых жалобы подаются совместно, поскольку они затрагивают нескольких детей в одинаковом положении) предоставляют независимому учреждению по защите прав детей дополнительные возможности для выявления системных проблем.

Еще одним важным способом задействования механизма рассмотрения жалоб является расследование нарушения прав ребенка по инициативе самого учреждения. Три четверти стран с независимым учреждением для защиты прав детей в прямой форме предоставили таким учреждениям мандат на рассмотрение дел по собственной инициативе. Такой мандат (явно выраженный или подразумеваемый) уполномочивает учреждение расследовать случаи нарушения прав ребенка независимо от первоначального источника информации о нарушении. Он также является важным правовым инструментом, который позволяет учреждениям действовать в упреждающем режиме, а не просто реагировать на возникшие обстоятельства.

87 Учреждения в Австрии, Бельгии, Ирландии, Нидерландах, Великобритании, Польше и Эстонии.

88 Учреждения в Латвии, Таиланде, ЮАР и Замбии.

89 Канцелярия защитника по делам детей на Ямайке, годовой отчет за 2008/09 год, стр. 31.

90 Годовой отчет омбудсмена по делам детей в Республике Сербской за 2011 год, стр. 24.

Тщательный мониторинг и учет жалоб обеспечивает важную информацию для оценки результатов работы независимого учреждения по защите прав детей. Данные о жалобах могут дать представление о том, кто пользуется услугами учреждения, и, следовательно, служат показателем эффективности охвата целевых групп. Выявление наиболее часто встречающихся нарушений также является важным инструментом защиты прав. В связи с этим большое значение имеют надлежащая регистрация и детализация данных о заявителе и характере жалобы.

Порядок подачи жалоб может быть разным, но обычно бывает гораздо более гибким по сравнению с большинством судебных или административных разбирательств. Подача и рассмотрение жалоб в учреждениях производится бесплатно и от заявителя не требуется представительство адвоката. Формальности, связанные с процессом, разнятся в каждом конкретном учреждении. В большинстве случаев в учреждение можно обратиться любым способом (письмо, телефон, электронная почта или личное посещение), при этом большинство учреждений стремятся предложить способы подачи жалоб, адаптированные для детей.

Реагирование на жалобы

Учреждениями разработаны способы, обеспечивающие максимальное соблюдение этических норм и учет интересов и потребностей детей при рассмотрении жалоб.

Одним из аспектов доброжелательного отношения к ребенку является своевременное рассмотрение жалоб. Как было подчеркнуто в докладе одного учреждения, «ощущение времени ребенком или подростком отличается от ощущения времени взрослыми. Месяц может казаться вечностью ... процессы должны быть своевременными и проходить быстрее, чем при реагировании на проблемы взрослых людей».⁹¹ Некоторые жалобы могут требовать принятия срочных мер, поскольку ребенку грозит непосредственная опасность или какое-то решение имеет необратимые последствия; другие жалобы могут не требовать столь же безотлагательного рассмотрения, но, тем не менее, с ними следует разбираться оперативно.

Механизм рассмотрения жалоб омбудсменом носит преимущественно квазисудебный характер. Соответственно, когда учреждение получает индивидуальные жалобы, оно не издает обязательных для исполнения решений по отдельным случаям, но вместо этого способствует процессу посредничества или примирения между соответствующими сторонами для решения возникших проблем.

Крайне важно, чтобы независимые учреждения имели весомые полномочия заслушивать индивидуальные жалобы и принимать меры. Одним из важных инструментов здесь является право направлять запросы и повестки, по которому учреждения могут обязать представить доказательства или вызвать свидетеля для дачи показаний. Невыполнение требования влечет за собой гражданские или уголовные санкции. Более половины стран, в которых имеется независимое учреждение, предоставили ему указанные полномочия. В других странах средства для обеспечения соблюдения требований включают, прежде всего, ходатайство о применении мер дисциплинарного взыскания и специальные доклады парламенту; в этом случае учреждения должны полагаться, главным образом, на добрую волю и готовность удовлетворить требования.

91 Совместный специальный доклад представителя по делам детей и молодежи в Британской Колумбии и омбудсмена, *Hearing the Voices of Children and Youth, A Child-Centred Approach to Complaint Resolution*, январь 2010 г., стр. 3.

Мандаты примерно четверти независимых учреждений по защите прав детей предусматривают право непосредственно обратиться в суд или передать дело на рассмотрение в судебные органы. Десяток независимых учреждений (почти все из которых находятся в странах прецедентного права) могут сами предоставлять адвокатов для представления интересов заявителей и передавать дела о предполагаемых нарушениях прав ребенка непосредственно в суд. Это часто имеет место в учреждениях, наделенных конкретными полномочиями на защиту прав детей, находящихся на попечении государства. В других местах независимое учреждение может передать дело, доведенное до его сведения, в полицию или прокуратуру, в частности, если речь идет о плохом обращении.⁹²

Канцелярия уполномоченного по правам человека в Перу разработала специальное средство для оценки соблюдения ее рекомендаций. Программа 'Defensometro' позволяет оценить, как государственные органы реагируют на запросы учреждения. С ее помощью анализируется и оценивается соблюдение требований и рекомендаций, а затем проводится сравнение показателей среди организаций на протяжении определенного времени. Это дает возможность канцелярии выявить случаи слабого соблюдения установленных требований и вступить в диалог с соответствующими органами.⁹³

Если имели место вызвавшие широкий резонанс серьезные случаи жестокого обращения с детьми, то значительное внимание со стороны средств массовой информации и озабоченность общественности могут также способствовать соблюдению ведомствами установленных норм и реформе политики. Освещение средствами массовой информации случаев смерти детей в системе дошкольных учреждениях Канады,⁹⁴ в сочетании с публичными заявлениями видных деятелей, выразивших озабоченность по поводу недостатков системы социальной защиты детей, повлекло за собой проведение комплексной проверки системы.⁹⁵ В Сербии отсутствию последующих действий по выполнению рекомендаций уполномоченного по защите прав граждан в связи с дискриминацией в отношении цыганской девочки в школе была посвящена телевизионная передача, в которой на примере этого случая была подчеркнута роль канцелярии уполномоченного и важность выполнения его рекомендаций.⁹⁶

Механизм подачи и рассмотрения жалоб как возможность укреплять независимые учреждения и обеспечивать реализацию прав ребенка

Механизм подачи и рассмотрения жалоб действует в качестве средства правовой защиты в конкретных случаях нарушения прав, затрагивающих отдельного ребенка или

92 Hodgkin, R., and Newell, P., *The Role and Mandate of Children's Ombudspersons in Europe: Safeguarding and promoting children's rights and ensuring children's views are taken seriously*, ENOC, декабрь 2010 г., стр. 13.

93 Канцелярия уполномоченного по правам человека в Перу, *годовой отчет за 2011 год*, стр. 191-192.

94 Необходимо уделять должное внимание обеспечению конфиденциальности и необходимости защиты прав ребенка на неприкосновенность частной жизни, особенно в тех случаях, когда дело освещается в средствах массовой информации.

95 См., например, Hon. T. Hughes, *BC Children and Youth Review: An Independent Review of BC's Child Protection System*, 7 апреля 2006 г., стр. 7-8.

96 Уполномоченный по защите прав граждан в Сербии, *годовой отчет за 2010 г.*, стр. 87.

группу детей, а также помогает выявлять более широкие, системные проблемы реализации прав ребенка. Он может сам по себе способствовать готовности государственной власти к изменениям, необходимым для предотвращения случаев нарушения прав и для поощрения прав детей. Информация, собранная с помощью механизма подачи и рассмотрения жалоб, может потенциально иметь такое же большое значение для работы в области защиты прав и содействия реформам, как другие функции учреждений (например, исследовательская работа и анализ политики). Механизм подачи и рассмотрения жалоб может давать возможность выступить в защиту своих интересов людям, которых в наибольшей мере затрагивают конкретные проблемы.

Поскольку объем жалоб и сообщений, получаемых независимым учреждением, может превысить возможности учреждения по эффективному осуществлению этой и других функций, важно обеспечить, чтобы механизм подачи и рассмотрения жалоб использовался для реализации общих стратегических задач учреждения (и, опять же, для продвижения инициативного подхода вместо реагирования на полученные жалобы, которое чаще всего имеет место в настоящее время). Необходима определенная классификация дел: как сказал один из экспертов, критерии отбора дел должны не только отражать стратегический план учреждения, но должны также доводиться до сведения широкой общественности, чтобы учреждение получало именно те дела, которые оно намерено успешно рассматривать.⁹⁷ Несмотря на то что это имеет смысл с практической точки зрения, учреждениям также необходимо по-прежнему постоянно следить за тем, чтобы такой подход не приводил к исключению или маргинализации детей, либо к игнорированию возникающих проблем.

В конечном итоге механизм подачи и рассмотрения жалоб, учитывающий интересы и потребности детей, строится на соблюдении ряда принципов: ключевое значение насущных интересов ребенка, уважение чувства собственного достоинства, неприкосновенности частной жизни и взглядов ребенка, недопущение дискриминации, необходимая информация в соответствующей форме, профессиональная помощь и своевременность.⁹⁸ Эти элементы требуют значительного потенциала навыков, окружающих условий и ресурсов, которые могут отсутствовать в некоторых ситуациях. Оценка независимыми учреждениями механизмов подачи и рассмотрения жалоб с точки зрения учета в них интересов и потребностей детей (проведенная при активном участии детей) носила ограниченный характер. Некоторые учреждения достигли неплохих результатов в уделении большего внимания интересам детей при рассмотрении жалоб и в поиске творческих подходов к решению проблем. Вместе с тем низкая доля жалоб, подаваемых непосредственно самими детьми, и отдельные примеры указывают на то, что обеспечение доступности учреждений для детей на практике по-прежнему является проблемой для учреждений во всех регионах.

3.4 Международное сотрудничество

Международное сотрудничество между независимыми учреждениями по защите прав детей и другими правозащитными органами развивалось в качестве важного инструмента для удовлетворения организационных

нужд, которые варьируются от укрепления потенциала до желаний эффективно использовать имеющиеся ресурсы или информационно-просветительскую деятельность для решения важнейших вопросов.

Существует ряд сетей учреждений, большинство из которых организовано по географическому признаку, объединяя учреждения из одного региона или субрегиона, например Сеть защитников по делам детей в Центральной Америке и Панаме, а также Азиатско-тихоокеанская ассоциация комиссаров по делам детей. Некоторые сети включают субрегиональные учреждения, в то время как другие сети принимают только учреждения, действующие на национальном уровне. Также существуют страновые сети учреждений, например сети в Австрии и Канаде. Сети могут также создаваться на основе других общих черт, в том числе истории, языка и культуры, подобно Иbero-американской сети для защиты прав детей и подростков и франкоязычным сетям омбудсменов и комиссий по правам человека.

Как правило, сети независимых учреждений соответствуют международным межправительственным организациям, объединяющим соответствующие страны, таким как Совет Европы, Организация американских государств и Международная организация франкоязычных стран, а также специализированным учреждениям Организации Объединенных Наций, таким как Управление Верховного комиссара по правам человека и ЮНИСЕФ, и пользуются их поддержкой.

Также важны связи с международными механизмами наблюдения, такими как договорные органы (комитеты экспертов, которые проверяют соблюдение определенных договоров о правах человека). Самыми важными стратегическими и взаимовыгодными отношениями для независимых учреждений по защите прав детей являются отношения с Комитетом по правам ребенка. Существенную роль также играют другие договорные органы, такие как Комитет по правам человека, Комитет против пыток и Комитет по ликвидации расовой дискриминации. Такое же большое значение имеют специальные процедуры (специальные докладчики и специальные представители, такие как Специальный представитель по вопросу о насилии в отношении детей и Специальный докладчик по вопросам торговли детьми, детской проституции и детской порнографии) и универсальный периодический обзор, проводимый Советом по правам человека (периодический обзор положения в области прав человека в каждом государстве-члене Организации Объединенных Наций). На региональном уровне значительную роль играют региональные механизмы, такие как Африканский комитет экспертов по правам и благосостоянию ребенка и Специальный докладчик Организации американских государств по вопросу о правах ребенка.

Ценность взаимодействия между национальными правозащитными учреждениями и договорными органами хорошо отражена в докладе, который был представлен в 2007 году на семинаре в Женеве, организованном Управлением Верховного комиссара по правам человека. Что касается независимых правозащитных учреждений в целом, а не только тех учреждений, которые занимаются правами детей, то на этой встрече был сделан следующий вывод: «Несмотря на то что национальные правозащитные учреждения являются ключевым элементом сильных национальных систем защиты прав человека, крайне большое значение имеет их участие в международной деятельности. Чем в большей степени национальные правозащитные учреждения способны обеспечивать информацией международную систему прав человека, активно участвовать в работе этой системы и следовать ее рекомендациям, тем больше они

97 Murray, R., "National Human Rights Institutions: Criteria and Factors for Assessing their Effectiveness," *Netherlands Quarterly of Human Rights*, том 25/2, 2007 г., стр. 208.

98 Совместный доклад Специального докладчика по вопросам торговли детьми, детской проституции и детской порнографии и Специального представителя по вопросу о насилии в отношении детей, Генеральная Ассамблея ООН, A/HRC/16/56, 7 марта 2011 г., пункт 41.

усиливают и укрепляют свое положение на национальном уровне. Национальные правозащитные учреждения и договорные органы ООН по правам человека являются естественными партнерами в области защиты и поддержки прав человека».⁹⁹

Сети учреждений

Несмотря на работу в партнерстве с широким кругом субъектов деятельности, уникальное положение независимых учреждений подразумевает некоторую форму изоляции на национальном уровне. Сети могут выступать в качестве групп взаимопомощи для отдельных учреждений, тем самым способствуя их эффективной работе.¹⁰⁰ Они обеспечивают площадки для обмена передовой практикой и творческими подходами, а также служат источником вдохновения при разработке будущих инициатив. Одним из важных результатов работы в рамках сетей является постепенное сближение практических методов, используемых учреждениями. Например, активное участие детей — это одна из областей, для которых разработан комплекс общепринятых практических методов, применяемых независимыми учреждениями по защите прав детей.

Сети могут занимать единую общественную позицию по острым вопросам. Это усиливает ощущение легитимности отдельного учреждения, когда оно занимает ту или иную позицию по проблеме на национальном уровне. Сеть может также привлекать внимание и оказывать поддержку, если возникает угроза существованию учреждения, выступая в качестве системы оповещения и мобилизации поддержки

99 Выводы семинара по национальным правозащитным учреждениям и договорным органам (Женева, 26–28 ноября 2007 г.), пункт 3.

100 О деятельности международных сетей государственных организаций в целом см. работу Slaughter, A.-M., *A New World Order*, Princeton University Press, 2004 г.

для ее членов. Важно отметить, что сети развивают солидарность между членами, выходящую за рамки встреч, совещаний и других официальных мероприятий. Содействуя формированию межличностных отношений и чувства приобщенности, они помогают развивать сотрудничество между отдельными учреждениями в неформальной обстановке.

Сети также способствуют соблюдению международных норм отдельными учреждениями. Они добиваются этого, в частности, с помощью критериев членства и взаимного наблюдения. В самом деле, сети независимых правозащитных учреждений часто создаются на основе избирательных критериев членства.

Несмотря на то что работа в рамках сети обеспечивает значительные преимущества для отдельных независимых учреждений и для учреждений как определенной группы, она также может вызывать ряд проблем. Степень открытости сети всегда спорна и зависит преимущественно от того, насколько сети удастся совмещать свою роль в качестве группы обмена информацией и взаимопомощи и функцию механизма проверки отдельных учреждений и самой группы. Барьеры входа могут оказывать парадоксальный эффект: новые и слабые учреждения, которые могли бы получить большую пользу от поддержки со стороны сети, рискуют оказаться в изоляции. Создание сетей также требует затрат денег и времени.

Одним из рисков, связанных с требованиями к работе в рамках сети, является развитие дисбаланса сил внутри сетей, в результате которого их деятельность смещается в сторону решения задач и проблем учреждений, располагающих более значительными ресурсами. Для компенсации этого риска необходимо создавать учреждениям с более ограниченными возможностями условия для участия в осуществлении основных функций сети и возможности влиять на решения.

Европейская сеть омбудсменов по делам детей (ENOC)

Созданная в 1997 году Европейская сеть омбудсменов по делам детей состоит из независимых учреждений по правам детей, которые работают в государствах-членах Совета Европы и отвечают критериям, предусмотренным в уставе сети.¹⁰¹ В дополнение к своей роли в стратегической реализации Конвенции о правах ребенка, Европейская сеть омбудсменов по делам детей совместно усилиями старается поддержать лоббирование прав детей, выступает в качестве форума для обмена информацией, укрепления потенциала и профессиональной поддержки, а также способствует развитию эффективных независимых учреждений по делам детей в Европе и во всем мире.

Сеть добилась успеха в организации диалога на высоком уровне по вопросам региональной и международной политики в отношении детей, в том числе посредством выработки стратегий защиты прав ребенка для Совета Европы и Европейского союза, разработки руководящих принципов Совета Европы по вопросам правосудия, доброжелательного к ребенку, а также благодаря деятельности его Комитета по правам детей и участию в 3-м Всемирном конгрессе против сексуальной эксплуатации детей и подростков. К середине 2012 года Европейская сеть омбудсменов по делам детей объединяла 39 учреждений из 31 страны.¹⁰²

101 Устав Европейской сети омбудсменов по делам детей в редакции, одобренной в мае 2006 года, Дублин.

102 Веб-сайт ENOC <<http://www.crin.org/enoc/about/index.asp>> (дата посещения: 18 июля 2012 г.)

Сети обеспечивают канал для предоставления независимым правозащитным учреждениям доступа к региональным и глобальным форумам, а также для участия в обсуждениях на международном уровне. Имеются подтверждения того, что результатом работы в рамках сети стало расширение систематического вовлечения учреждений в политический диалог на региональном и глобальном уровнях, в частности, в деятельность по установлению стандартов. Все чаще прямое участие независимых правозащитных учреждений становится неотъемлемой частью такой деятельности. В качестве примера можно привести подготовку проекта третьего Факультативного протокола к Конвенции о правах ребенка, касающегося процедуры подачи индивидуальных жалоб, и детальную проработку замечаний общего порядка Комитета по правам ребенка.

Большинство сетей независимых учреждений по защите прав детей имеют тесные связи с региональными или глобальными межправительственными организациями. Региональное отделение ЮНИСЕФ для Америки и Карибского бассейна оказывает поддержку Иbero-американской сети для защиты прав детей и подростков, в то время как секретариат Европейской сети омбудсменов по делам детей размещается в помещениях Совета Европы (хотя и имеет независимый статус). Международные организации, в том числе НПО, часто имеют доступ к ресурсам, которые могут использоваться в целях поддержки деятельности сетей, как это делала организация «Спаси детей», оказывая помощь Сети омбудсменов по правам детей в Южной и Восточной Европе.

Комитет по правам ребенка и другие правозащитные механизмы

Особенно тесные и взаимовыгодные отношения существуют между независимыми учреждениями по защите прав детей и Комитетом по правам ребенка (штаб-квартира которого находится в Женеве). Независимые учреждения обеспечивают постоянное наблюдение за соблюдением Конвенции о правах ребенка и предоставляют заключительные замечания на национальном уровне; в свою очередь, им оказывают поддержку Комитет и другие органы, способствуя их укреплению. Решительная поддержка и информационно-просветительская деятельность Комитета способствует повышению легитимности независимых учреждений по защите прав детей и укреплению доверия к ним на национальном уровне.

Хотя деятельное участие учреждений может обеспечить взаимовыгодные конечные результаты, для максимального вовлечения требуются доступность, узнаваемость, наличие ресурсов и понимание точек приложения усилий в рамках этого процесса. Независимые учреждения представляли отдельные доклады о положении в области прав детей в своих странах. Многие из них участвовали в специальных диалогах с Комитетом по правам ребенка, хотя это получило наибольшее распространение среди европейских учреждений, которые географически находятся ближе к Женеве и часто располагают более значительными финансовыми ресурсами. Возможности учреждений из других регионов в плане прямого взаимодействия с Комитетом находятся под вопросом.

Непосредственное участие в работе Комитета по правам ребенка может приносить положительные результаты для отдельных независимых правозащитных учреждений. Взаимодействие с Комитетом может способствовать повышению легитимности учреждения и укреплению доверия к нему на национальном уровне, поддерживать реформы, направленные на укрепление его независимости

и повышение его эффективности, а также содействовать в пропаганде необходимости перемен.

Комитет по правам ребенка регулярно представляет заключительные замечания, направленные на повышение эффективности учреждений. В этих рекомендациях часто выражается озабоченность по поводу ресурсов, выделяемых учреждениям, их структуры и способности предложить механизм подачи и рассмотрения жалоб о нарушениях прав ребенка, который учитывал бы потребности и интересы детей.

Проведенное нами исследование показывает, что учреждения и другие борцы за права детей в ряде стран использовали эти замечания в целях стимулирования структурной и законодательной реформы, а также для привлечения дополнительных вложений, необходимых для эффективной работы независимого учреждения. Во исполнение заключительного замечания в отношении того, каким образом временное использование государственных служащих канцелярией омбудсмена по делам детей в Маврикии сказывается на независимости этого учреждения, канцелярия начала принимать на работу следователей и часть вспомогательного персонала за счет средств собственного бюджета.¹⁰³ Омбудсмен по делам детей в Ирландии ссылается на рекомендации Комитета по правам ребенка и других международных контрольных органов в целях поддержки информационно-просветительской деятельности, направленной на укрепление мандата учреждения посредством реформы законодательства.¹⁰⁴

Следуя заключительным замечаниям, независимые учреждения по защите прав детей могут извлечь для себя большую пользу благодаря политическому весу и моральному авторитету стоящего за ними Комитета по правам ребенка. В 2011 году отделом по делам детей и подростков при канцелярии уполномоченного по правам человека в Панаме при поддержке ЮНИСЕФ был создан наблюдательный комитет по правам детей и подростков для осуществления постоянного контроля за выполнением рекомендаций Комитета и других договорных органов ООН совместно с гражданским обществом.¹⁰⁵

Независимые учреждения могут использовать другие международные механизмы наблюдения для дальнейшего улучшения положения в области прав детей. Доклады, представляемые в другие договорные органы, могут привлечь внимание к конкретным проблемам детей применительно к реализации других международных договоров, дополняющих Конвенцию о правах ребенка.

Универсальный периодический обзор Совета по правам человека, представляющий собой всесторонний обзор информации о правах человека в данной стране Советом по правам человека ООН, также предоставляет независимым учреждениям важный канал для выражения озабоченности по поводу существующих проблем. Несколько учреждений начали использовать возможности для участия в обзоре, высказывая свое мнение либо через учреждение широкого профиля, в состав которого они входят, такое как Независимая комиссия по правам человека в Афганистане, либо в качестве самостоятельного омбудсмена по делам детей, действующего совместно с традиционным омбудсменом в соответствующей стране,

103 Информация, представленная канцелярией омбудсмена по делам детей в Маврикии, 10 марта 2010 г.

104 Доклад омбудсмена по делам детей о действии Закона от 2002 года «Об омбудсмене по делам детей», март 2012 г., стр. 12.

105 Канцелярия уполномоченного по правам человека в Панаме, годовой отчет за 2011 год, стр. 92.

Взгляд в будущее: роль независимых учреждений по защите прав детей в процедуре сообщений, предусмотренной Конвенцией

19 декабря 2011 года Генеральная Ассамблея ООН приняла третий Факультативный протокол к Конвенции о правах ребенка, касающийся процедуры сообщений. Этот протокол разрешает Комитету по правам ребенка получать и рассматривать сообщения о случаях, касающихся нарушения прав отдельных детей или групп детей, и проводить расследования (в том числе с посещением соответствующих стран) по заявлениям о серьезных и систематических нарушениях прав детей.

Учитывая их роль на национальном уровне, независимые учреждения по защите прав детей, вероятно, являются основным внутренним связующим звеном, обеспечивающим доступ к этой международной процедуре сообщений.¹⁰⁶ Они находятся в благоприятном положении, позволяющем давать предварительную оценку соответствия требованиям для рассмотрения дела согласно Факультативному протоколу, а также передавать сообщения заявителей на рассмотрение, оказывать потенциальным заявителям содействие в процессе подачи сообщений или предоставлять документы Комитету. Также предполагается, что они будут наблюдать за выполнением государствами рекомендаций, представленных Комитетом в отношении дел, принятых на рассмотрение согласно Факультативному протоколу.

Независимые правозащитные учреждения могут играть важнейшую роль в информировании детей и их общин о существовании международного средства правовой защиты; они могут также принимать адресные меры, чтобы охватить тех детей, которые подвергаются наибольшему риску в плане нарушения их прав.

¹⁰⁶ Факультативный протокол к Конвенции о правах ребенка, касающийся процедуры сообщений, преамбула.

как это было сделано в Хорватии, либо путем представления отдельного доклада, как это было сделано в Ирландии и Великобритании (четырьмя комиссарами, совместно).

4. Заключение и рекомендации

Работа независимых учреждений по защите прав детей характеризуется многочисленными достижениями. В качестве примеров можно привести ранее принятие концепции учреждений и ее быстрое распространение в странах Европы и Латинской Америки, новаторскую работу по выработке всеобъемлющей политики в области прав ребенка и реформе законодательства в странах Латинской Америки и Карибского бассейна, активное участие НПО в наблюдении за реализацией концепции в Азии, создание специализированных отделов по правам ребенка в национальных правозащитных учреждениях в странах Южной и Восточной Африки, бурное развитие дискуссий вокруг создания независимых учреждений по защите прав ребенка на Ближнем Востоке и в Северной Африке, а также особое внимание, которое уделяется детям, находящимся в трудном положении, во многих странах прецедентного права. В каждом из этих случаев государства признали необходимость независимо действующих учреждений для понимания положения детей и защиты их прав. Вместе с тем несмотря на то что с 1990-х годов таких учреждений стало больше, они также сталкиваются с угрозами своей независимости, недостаточным финансированием, ненадлежащим принятием мер в ответ на их рекомендации, а в некоторых случаях даже с угрозами самому их существованию.

Одним из наиболее частых вопросов, задаваемых теми, кто нуждается в рекомендациях по созданию или укреплению

(или защите) независимых учреждений, является вопрос о предпочтительной организационной форме учреждения. Универсальной формы не существует – к такому выводу пришли авторы настоящего обзора, подготовленного исследовательским отделом ЮНИСЕФ «Инноченти». Необходимо принимать во внимание все национальные или местные особенности институционального контекста, политики, финансирования и поддержки прав детей со стороны общества. Мандаты учреждений отличаются друг от друга в зависимости от обстоятельств, исторических факторов и степени участия национальных субъектов деятельности. У всех организационных форм имеются свои плюсы и минусы. В конечном счете форма и сфера компетенции учреждения должны определяться национальными и местными социально-политическими процессами, которые наделяют его легитимностью и обеспечивают участие в его деятельности широкого круга заинтересованных лиц.

Точно так же нет особой разницы между созданием независимого учреждения по защите прав детей в форме канцелярии омбудсмена или в форме комиссии. В обоих случаях деятельность учреждения обычно сильно зависит от личности конкретного омбудсмена или комиссара (или председателя комиссии, как в Индии), выступающего в качестве главного выразителя интересов детей и играющего решающую роль в развитии партнерских отношений.

Учреждения по защите прав ребенка, действующие в составе правозащитных учреждений широкого профиля, могут сталкиваться с особыми проблемами: работа в интересах детей может подвергаться риску сокращения под влиянием других приоритетных задач организации, а организационные механизмы и процедуры не всегда способствуют повышению доступности учреждения для ребенка. Важно, чтобы организации и руководство

содействовали укреплению влияния подразделения, занимающегося вопросами детей, и привлечению внимания к его деятельности. Этого можно добиться разными способами, в том числе придав подразделению четко сформулированный законодательный статус, резервируя средства на обеспечение его деятельности при распределении национального бюджета, а также придавая высокий статус руководству подразделения внутри учреждения.

Существует один непреложный атрибут всех независимых учреждений по защите прав детей: мандат, в основе которого лежит Конвенция о правах ребенка. Также необходимо учитывать и постоянно подтверждать несколько факторов, чтобы учреждение пользовалось поддержкой и доверием широкой общественности. К их числу относятся эффективность и независимость, которые по своей природе подкрепляют друг друга.

Качества, положительно влияющие на эффективность, включают способность выявлять и анализировать случаи нарушения прав ребенка (в том числе с помощью механизмов подачи и рассмотрения жалоб, доступных для ребенка), формулировать рекомендации и добиваться их выполнения, сообщать о проблемах, вызывающих озабоченность, выступать в роли посредника, организовывать встречи и налаживать отношения между другими государственными учреждениями, а также между правительством и более широкими слоями общества по вопросам прав ребенка. Большое значение имеют умения и навыки, личные качества и характеристики персонала учреждения, особенно его руководства. Первостепенную важность имеют серьезное рассмотрение и учет рекомендаций правительством и другими субъектами деятельности.

Как отмечалось в настоящем докладе, степень независимости определяется не только мандатом учреждения, но и его финансированием и руководством. Расширение политической базы и участия средств массовой информации и гражданского общества влияет как на восприятие независимости учреждения, так и на ее реальное воплощение. Процессы, связанные с созданием учреждения (по существу, насколько его создание повлечет за собой широкое обсуждение и дебаты с участием репрезентативного круга различных политических и общественных групп), а также прозрачность процессов назначения руководящего персонала – все это способствует независимости. Финансирование, несомненно, является ключевым моментом: стабильная прямая поддержка за счет национальных бюджетов представляет собой оптимальный вариант, однако в случае стран с низким и средним уровнем доходов дополнительное финансирование часто поступает от международных доноров, что сопряжено как с выгодами, так и с рисками.

Активное участие детей является одним из главных вопросов, который остается сложным для всех и в наибольшей степени для учреждений по правам детей, действующих в составе правозащитных учреждений широкого профиля. Много шагов было предпринято в этом отношении, однако эта область по-прежнему требует дополнительного внимания ко всему спектру вопросов. Хотя обеспечение активного участия отнюдь не ограничивается только получением жалоб, одним из выводов, сделанных в рамках настоящего обзора, было непропорционально малое количество жалоб, направляемых в учреждения самими детьми. Это обусловлено многими причинами, однако дает основания полагать, что многие механизмы подачи и рассмотрения

жалоб по-прежнему в недостаточной мере учитывают интересы и потребности детей.

Ниже приводятся рекомендации, которые являются обобщением более подробных рекомендаций, содержащихся в более объемном техническом докладе.

- **Правительства и парламенты** должны обеспечивать, чтобы учреждения создавались на основании соответствующего законодательства, включающего ряд основных положений. В законодательстве должно быть установлено в прямой форме, что учреждение создается на основании Конвенции о правах ребенка, а также должны быть прописаны его роль в представлении наилучших интересов ребенка и его независимость. Законодательство должно предусматривать открытость и прозрачность процессов назначения на должности и содержать гарантии выделения ресурсов из национального бюджета. Эти ресурсы должны быть стабильными и достаточными для того, чтобы учреждение могло планировать свою работу в среднесрочной и долгосрочной перспективе, при этом порядок их выделения должен способствовать выполнению предоставленного учреждению мандата. Законодательство должно предоставлять учреждению соответствующие полномочия по проведению расследований, чтобы обеспечить ему свободный доступ в помещения, к документам и свидетельским показаниям, необходимый для выполнения его задач по наблюдению и контролю (в том числе в отношении частных организаций). Оно должно требовать обеспечения доступности учреждения для всех детей и способствовать активному участию детей как в своей работе, так и в жизни общества в целом.
- **Правительства** должны дать указание соответствующим департаментам и государственным органам на всех уровнях в полном объеме сотрудничать с учреждениями на всех этапах их работы, в том числе при проведении расследований, и должны привлекать к ответственности тех, кто этого не делает. Должное внимание следует уделять выполнению рекомендаций. Принципиальное значение для долгосрочной устойчивости и эффективности учреждения имеют всесторонние обсуждения выводов и предложений учреждения – в правительстве, парламенте и обществе (в том числе в средствах массовой информации). Правительства несут особую ответственность за обеспечение последующих мероприятий на основе рекомендаций, что требует демонстрации их серьезного отношения к рекомендациям и принятия надлежащих мер.
- **Парламенты** должны активно взаимодействовать с независимыми учреждениями. Они должны проводить консультации с учреждениями в процессе выработки и принятия законодательства, затрагивающего детей, поддерживать открытые и прозрачные процессы назначения на должности и обеспечивать жесткий надзор путем тщательного рассмотрения и обсуждения годовых и иных отчетов, а также путем проведения регулярных комплексных оценок результатов работы.
- **Независимые учреждения по защите прав детей**, особенно действующие в составе правозащитных учреждений широкого профиля, должны анализировать эффективность своей работы в плане поощрения активного участия детей, особенно детей младшего

возраста и маргинализированных детей,¹⁰⁷ и при необходимости принимать меры по расширению их участия. Особое внимание следует уделять обеспечению механизмов подачи жалоб, доступных для ребенка. Учреждения должны активно искать способы повышения уровня осведомленности об их роли среди детей и взрослых, несущих за них ответственность. Они должны более тесно сотрудничать с другими подобными учреждениями и правозащитными органами, в том числе отделами в составе учреждений широкого профиля, в частности отделами, занимающимися гендерными вопросами, и другими учреждениями по защите интересов определенных групп. В довершение ко всему на независимые учреждения возложена обязанность оценивать соблюдение установленных норм государством, привлекать внимание к проблемам и определять конкретные конечные результаты работы по защите прав детей.

- **Гражданское общество** должно поддерживать независимые учреждения, сотрудничая с ними, обмениваясь информацией, оказывая помощь детям и другим субъектам деятельности в подаче жалоб, поддерживая проведение последующих мероприятий на основе рекомендаций и, при необходимости, делаясь техническими знаниями и опытом. Неправительственные организации должны стать важными друзьями, работающими плечом к

¹⁰⁷ Полноценное участие ребенка должно строиться с учетом развития возможностей ребенка. Другими словами, необходимо использовать различные методы и участие может отличаться по объему и целям в зависимости от возраста и конкретного положения ребенка.

плечу с независимыми учреждениями, но при этом также указывающими области, в которых требуются более активные действия. Научное сообщество может поддерживать работу учреждения, проводя исследования и предоставляя факты. Средства массовой информации играют решающую роль в обнаружении рекомендаций учреждения и привлечении внимания к его деятельности. В первую очередь гражданское общество должно поддерживать и защищать независимые учреждения, обеспечивая осведомленность об их работе и приходя им на помощь в том случае, если социальные и политические силы создают угрозу эффективности деятельности учреждений.

- **Доноры и межправительственные организации** должны оказывать техническую помощь в создании и укреплении независимых учреждений, повышать уровень осведомленности об их роли, предоставлять консультации по директивному мандату и наращивать потенциал поддержки внутри страны. При предоставлении финансовой помощи следует уделять должное внимание необходимости обеспечения долгосрочной стабильности работы по защите прав ребенка и национальной ответственности за деятельность учреждений. Доноры и международные организации должны содействовать созданию и консолидации региональных и международных сетей независимых учреждений, предлагая им техническую, финансовую и логистическую помощь. Они должны поддерживать участие независимых учреждений в соответствующих региональных и международных органах и дебатах.

В настоящем резюме обобщается информация, содержащаяся во всеобъемлющем докладе, в котором специалисты-практики могут ознакомиться с более предметным анализом вопросов, рассмотренных в резюме, а также с рядом региональных аналитических обзоров, охватывающих различные регионы мира.





объединимся
ради детей

ISBN: 978-88-6522-017-7

Корреспонденцию следует направлять по адресу:

UNICEF Office of Research - Innocenti

Piazza SS. Annunziata 12

50122 Florence, Italy

Тел.: +39 055 20 330

Факс: +39 055 2033 220

florence@unicef.org

www.unicef-irc.org

