



**ТЕМАТИЧЕСКИЙ
ДОКЛАД**

**МОНИТОРИНГ И
РЕАЛИЗАЦИЯ
РЕКОМЕНДАЦИЙ
ДЕТСКОГО ОМБУДСМЕНА В
ТЕЧЕНИЕ СРОКА МАНДАТА 2016 -
2020 гг.**

Кишинэу, 2020 г.

АВТОР: Елена ДРАГИЧ

в сотрудничестве с работниками Офиса Народного
Адвоката, Управление по правам ребенка,
Тамара ТЕНТИУК, начальник отдела,
Лилиана ДУБЕНКО, старший консультант



**ДАННЫЙ ДОКЛАД РАЗРАБОТАН И ИЗДАН ПРИ
ФИНАНСОВОЙ ПОДДЕРЖКЕ UNICEF
(MOLDOVA).**

СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ

НАПР – Народный адвокат по правам ребенка;

НА – Народный Адвокат;

ОНА – Офис Народного Адвоката

ООН – Организация Объединенных Наций

ЮНИСЕФ - Международный чрезвычайный фонд помощи детям при Организации
Объединенных Наций

СОДЕРЖАНИЕ:

Контекст	5 – 7
1. Институт Народного Адвоката по правам ребенка	7
2. Рекомендации Детского Омбудсмeна:.....	9 – 14
3. Правовые механизмы контроля за реализацией рекомендаций Офиса Народного Адвоката	15 – 19
4. Международная практика реализации рекомендаций Омбудсмeна.....	20 - 22
Выводы / Рекомендации	23– 24
ПРИЛОЖЕНИЯ	25 – 29

КОНТЕКСТ

«Дети - самый ценный ресурс в мире и самая большая надежда на будущее.»

Джон Фицджеральд Кеннеди¹

Дети представляют будущее общества. По этим причинам особое внимание всегда уделялось вопросам, обеспечивающим благополучие детей и их гармоничное развитие. Со временем феномен защиты детей получил формулировку основных прав и свобод ребенка.

Важнейшим инструментом в продвижении прав ребенка является Конвенция ООН о правах ребенка, ратифицированная Республикой Молдова Постановлением Парламента № 408-ХП от 12.12.1990 г., вступившая в силу 25.02.1993 г. Руководящая идея этой Конвенции заключается в решении любой проблемы и защите прав ребенка в свете 4 общих принципов: недискриминация², право на выживание и развитие³, наилучшие интересы ребенка⁴ и право свободно выражать свое мнение в зависимости от возраста и зрелости⁵.

Указанные принципы требуют, чтобы субъекты права отказались от шаблонного анализа проблем, на которые нацелены дети, и оценили каждый отдельный случай, определяя оптимальные решения для обеспечения благополучия и гармоничного развития каждого ребенка с учетом его индивидуальных особенностей.

Будущее общества определяется уровнем обеспечения гармоничного развития сегодняшнего ребенка, что предполагает не только обеспечение экономических прав, но и культивирование моральных и социальных ценностей, которые позже материализуются через решения завтрашнего взрослого. По этим причинам способ вовлечения детей, независимо от их правового статуса, имеет решающее значение как для сегодняшнего ребенка, так и для завтрашнего общества.

С появлением института Детского Омбудсмана в Республике Молдова, сегмент защиты детей получил более широкую огласку, и проблемы, с которыми сталкиваются дети разного возраста, были переданы в соответствии с Законом № 52/2014 о Народном Адвокате (Омбудсмене) в соответствующие учреждения для решения и предотвращения подобных дел.

Тема доклада «Мониторинг и реализация рекомендаций Детского Омбудсмана в течение срока мандата 2016-2020 гг.» обусловлена необходимостью оценки:

- уровня реализации мер реагирования Детского Омбудсмана, особенно рекомендаций;
- видов рекомендаций, разработанных Детским Омбудсменом;
- причин нереализации некоторых рекомендаций, и

¹ <https://booknation.ro/citate-despre-copii/>;

² Ст.2 Конвенции ООН о правах ребенка;

³ Ст.6, ч.(2) Конвенции ООН о правах ребенка;

⁴ Ст.3, ч.(1) Конвенции ООН о правах ребенка: «Во всех действиях в отношении детей, предпринимаемых государственными или частными учреждениями социальной помощи, судами, административными или законодательными органами, интересы ребенка имеют преимущественную силу»;

⁵ Ст.12 Конвенции ООН о правах ребенка;

- препятствий которые, как правило, возникают при контроле за реализацией рекомендаций Омбудсмна.

Учитывая, что права детей охватывают вопросы во всех социальных и экономических областях, механизм их защиты и продвижения предполагает сотрудничество между государственными органами. Практика показала, что конечный результат предпринятых действий во многом зависит от качества межсекторального сотрудничества, а также сотрудничества государственных органов с Детским Омбудсменом. Этот вопрос должен быть оценен в период 2016-2020 годов и отражен в целевом отчете.

МЕТОДОЛОГИЯ ИССЛЕДОВАНИЯ

В процессе составления отчета использовалась комплексная методология, в которой применялся сравнительный метод, метод интервьюирования и анализа существующих правовых норм.

Чтобы получить максимально точную информацию:

- были проанализированы акты реагирования Народного Адвоката по правам ребенка (в дальнейшем – НАПР) в частности рекомендаций и
- была составлена анкета, адресованная государственным органам, с которыми НАПР работал чаще.

Обзор: Доклад направлен на выполнение, в свете мандата и полномочий НАПР, оценки степени реализации/соответствия рекомендаций, которых он представил на рассмотрение властям, разработанных и обоснованных в процессе мониторинга соблюдения прав и свобод ребенка, гарантированных Конвенцией ООН о правах ребенка, в течение срока своих полномочий с 2016 г. по 2020 г.

Основные **задачи** в процессе исследования:

1. Оценка степени реализации/соблюдения рекомендаций НАПР, которые были переданы на рассмотрение властям, разработанные в свете Конвенции ООН о правах ребенка, в течение срока своих полномочий с 2016 г. по 2020 г.
 - Анализ системы мониторинга и оценки уровня реализации рекомендаций Народного Адвоката по правам ребёнка в Офисе Народного Адвоката);
2. Проблемы/препятствия, с которыми сталкивается ОНА в процессе мониторинга уровня реализации рекомендаций НАПР;
3. Проблемы/препятствия, с которыми сталкиваются органы государственной власти в процессе реализации рекомендаций НАПР.

Основными **принципами** процесса оценки степени реализации/соблюдения рекомендаций, представленных НАПР властям, являются:

- a) сотрудничество и участие;
- b) независимость, объективность и беспристрастность;
- c) ответственность;
- d) прозрачность.

Цель исследования: выявление препятствий и недостатков в процессе мониторинга и реализации рекомендаций Детского Омбудсмена.

Целевая группа для анализа: Органы государственной власти, с которыми НАПР и ОНА взаимодействовали в течение 2016-2020 годов.

Основные области, охваченные оценкой:

- 1) *Анализ национальной и институциональной правовой базы* в области мониторинга и реализации рекомендаций Детского Омбудсмена.
В соответствующем разделе будет рассмотрено, регулируется ли процесс мониторинга рекомендаций Детского Омбудсмена действующим законодательством.
- 2) *Анализ рекомендаций Детского омбудсмена за 2016-2020 годы.*
Соответствующий анализ призван выявить причины нереализации или частичной реализации рекомендаций Детского Омбудсмена (например: политическая воля, недостаточное время, недостаточные финансовые средства и т. д.).
- 3) *Анализ взаимоотношений Детского Омбудсмена с государственными органами в свете Белградских принципов.*
Изучение ответов, полученных от властей в соответствии с предложенными рекомендациями, позволит проанализировать отношения между ними и институтом Омбудсмена, в частности, НАПР. Кроме того, чтобы укрепить выводы эксперта, властям следует направить анкету, чтобы увидеть их восприятие рекомендаций, которые они получают от Детского Омбудсмена.
- 4) *Анализ правовых рычагов мониторинга реализации рекомендаций НАПР.*
Соответствующий раздел определит существующий механизм в ОНА в области мониторинга соблюдения/реализации рекомендаций Детского Омбудсмена.

Методика оценки степени реализации/соблюдения рекомендаций, представленных НАПР властям, включает:

- проведение исследований в офисе (анализ действующего законодательства и механизмов в соответствующей сфере);
- рассмотрение существующей документации;
- анализ полученной информации;
- привязка полученной информации к национальным и международным нормам, участником которых является Республика Молдова;

1. ИНСТИТУТ НАРОДНОГО АДВОКАТА ПО ПРАВАМ РЕБЕНКА

Тенденция демократического общества к обеспечению уважения прав человека обусловила создание независимых национальных институтов, призванных защищать и контролировать способы обеспечения основных прав и свобод человека.

Принципы статуса национальных институтов по поощрению и защите прав человека (Парижские принципы), принятые Резолюцией Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций (ООН), № 48/134 от 20 декабря 1993 г., являясь одним из основных инструментов для создания национального учреждения по

продвижению и защите прав человека, обусловили в 1997 году создание в Республике Молдова такой организации.

Необходимость создания института, занимающегося исключительно вопросами прав детей, Адвоката по правам ребенка (Омбудсмена), была изложена в Докладе о соблюдении прав человека в Республике Молдова в 2007 году⁶.

Впоследствии, в целях обеспечения соблюдения прав ребенка, 20 марта 2008 г., впервые в Республике Молдова, был создан институт Парламентского адвоката по защите прав ребенка.

Роль Детского Омбудсмена, в силу полномочий, предоставленных действующим законодательством⁷, является ключевой в процессе наблюдения за тем, как обеспечить соблюдение основных прав и свобод ребенка.

В свете ст.1 ч.(3) Закона о Народном Адвокате (Омбудсмене), Народный адвокат по защите прав ребенка осуществляет свои полномочия по обеспечению соблюдения прав и свобод ребенка и реализации на национальном уровне центральными и местными органами публичной власти, должностными лицами всех уровней положений Конвенции ООН о правах ребенка.

Основными принципами, которыми руководствуется Детский Омбудсмен в своей работе, являются: законность, равенство, беспристрастность, прозрачность, социальное равенство, демократия, гуманизм и руководство своей совестью.

Среди основных механизмов Детского Омбудсмена, закрепленных действующим законодательством⁸, следует отметить: мониторинг соблюдения прав детей на национальном уровне, совершенствование законодательства о правах детей, международное сотрудничество в этой области, продвижение основных прав и свобод ребенка и механизмы их защиты.

НАПР, в период с 2016 года по первую половину 2020 года, отреагировал на нарушения и попытки нарушения прав детей, направив властям уведомления с рекомендациями, заключения по проектам нормативных актов и предложения по внесению поправок в законодательство, а также направления Amicus Curiae в Конституционный суд.

⁶ Доклад № 387 от 25-07-2008 г. о соблюдении прав человека в Республике Молдова в 2007 г., Опубликован : 25-07-2008 г. в Официальном мониторе №134-137 ст. 387, Главы «Дети и Молодёжь»;

⁷ Закон № 52/2014 о Народном Адвокате (Омбудсмене);

⁸ Ст.1 ч.(2) Закона № 52/2014 о Народном Адвокате (Омбудсмене);

Обычно наиболее частыми актами реагирования Детского Омбудсмeна являются заключения с рекомендациями о мерах, которые должны быть приняты властями в его деятельности с целью немедленного восстановления прав, а также предотвращения подобных случаев. Учитывая тот факт, что были выявлены нарушения прав детей, НАПР представляет заключения с рекомендациями, уровень мониторинга и реализации которых подлежит анализу.

2. РЕКОМЕНДАЦИИ ДЕТСКОГО ОМБУДСМЕНА

«Омбудсмен имеет право давать индивидуальные рекомендации любому органу или учреждению в пределах компетенции этого учреждения. Омбудсмен будет иметь законное право требовать от должностных лиц и властей ответа в разумные сроки, установленные им».

Принципы защиты и поощрения института омбудсмeна (Венецианские принципы), принятые Венецианской комиссией на ее 118-м пленарном заседании (15-16 марта 2019 г.)

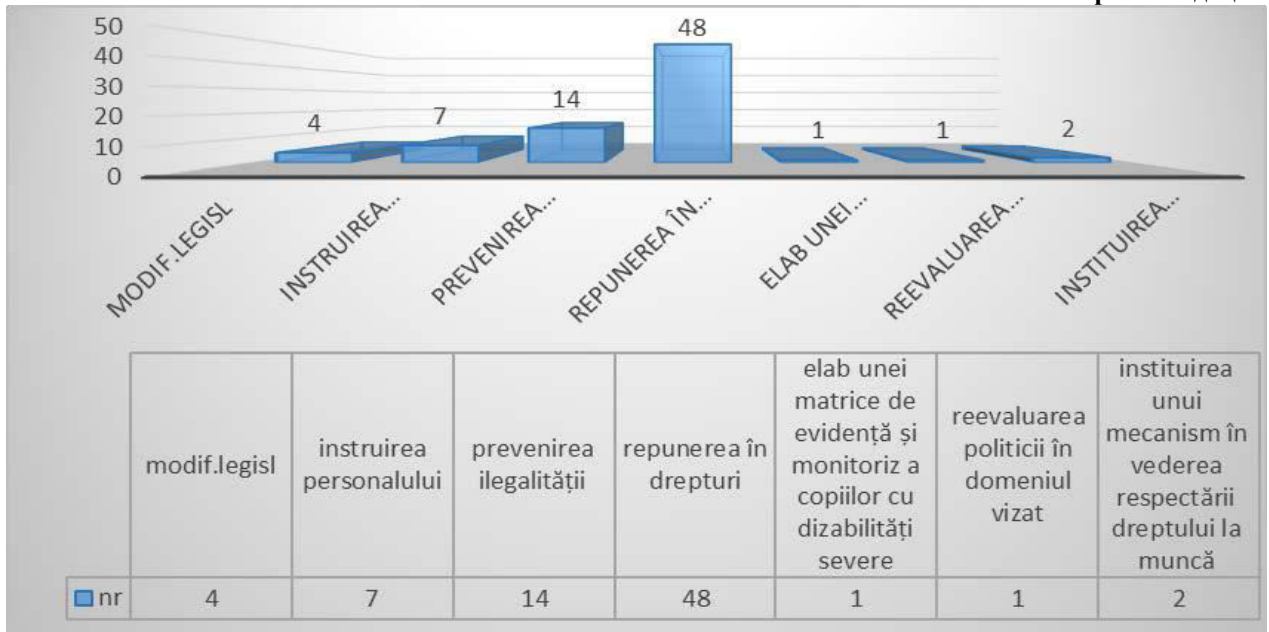
Согласно ст. 24 ч.(1) Закона № 52/2014 о Народном Адвокате (Омбудсмeне): «При установлении факта нарушения прав или свобод заявителя Народный Адвокат направляет соответствующему органу или должностному лицу, решения, действия или бездействия которых, по его мнению, нарушают права и свободы человека, свое заключение, содержащее рекомендации по поводу принятия необходимых мер для безотлагательного восстановления нарушенных прав заявителя.»

Момент вмешательства Детского Омбудсмeна наступает при обнаружении нарушений или попыток нарушить права ребенка, доведенных до сведения высокопоставленного лица: через запросы населения Республики Молдова, шаги государственных органов, посещения территории (государственные органы образовательного типа, социальные, психосоциальные органы, органы здравоохранения, перевоспитания и социальной реинтеграции и т. д.), через горячую линию, СМИ.

Следует отметить, что, как правило, запрос принимается к рассмотрению Детским Омбудсмeном в случаях, когда государственные органы не выполняют свои функциональные обязанности должным образом в соответствии со своими законными полномочиями. Соответственно, чтобы исправить ситуацию, государственный орган отвечает посредством акта реагирования.

По данным, представленным ОНА, в период с 2016 года по первую половину 2020 года из общего количества заключений с рекомендациями, около 62 % заключений относились к восстановлению прав, 18% представляют заключения по предотвращению нарушений, 9% представляют заключения с рекомендациями по обучению сотрудников органов государственной власти и 5% заключений имели в качестве рекомендаций совершенствование правовой базы. Соответствующие данные отражены на Диаграмме №1.

Диаграмма № 1
Тип
рекомендаций



Источник: заключения с рекомендациями Детского Омбудсмeна в период с 2016 года по первую половину 2020 года, предложенные ОНА.

Следует отметить, что в некоторых заключениях НАПР содержатся также рекомендации по изменению институциональной правовой базы, поскольку выявленные нарушения были обусловлены либо существованием институциональной базы, оставшейся позади от социальных реалий, либо наличием пробелов в законодательстве. И для решения дела и предотвращения подобных ситуаций, помимо административных действий, Детский Омбудсмен посчитал необходимым усовершенствовать нормативную базу, в большинстве случаев институциональную.

Статистические данные показывают, что из общего числа заключений, рассмотренных Детским Омбудсменом, чаще упоминались злоупотребления и пренебрежение в учебных заведениях, насилие в семье, насилие в учебных заведениях, нарушение права на социальную защиту, насилие между детьми. Эти данные привлекают внимание к существующим тенденциям и проблемам, требующим вмешательства для предотвращения подобных ситуаций. Более подробная информация отражена в таблице №1.

**МОНИТОРИНГ И РЕАЛИЗАЦИЯ РЕКОМЕНДАЦИЙ
ДЕТСКОГО ОМБУДСМЕНА В ТЕЧЕНИЕ СРОКА МАНДАТА 2016 - 2020 гг.**

Таблица № 1

Классификация заключений по нарушенным правам

№ заключен	Нарушенное право
3	социальная защита детей с ограниченными возможностями
11	жестокое обращение и пренебрежение в образовательных учреждениях
1	сексуальное насилие между несовершеннолетними
4	дружелюбная среда
4	образование
3	защита от унижающего достоинство обращения
3	физическое насилие
2	защита детей-сирот
5	социальная защита
1	защита детей, находящихся в ситуации риска
1	право на мнение
1	право на религию
2	защита и поддержка семьи
1	сопровождение несовершеннолетних заключенных
2	здоровье
4	насилие между детьми
1	гарантированная государством юридическая помощь
5	насилие в учебных заведениях
4	работа на легальных условиях
8	защита от домашнего насилия
2	исполнение судебного решения
2	право общаться с родителями, бабушками и дедушками
1	право на защиту

Источник: Заключения с рекомендациями Детского Омбудсмeна в период с 2016 года по первую половину 2020 года, предложенные ОНА.

После получения заключения с рекомендациями, соответствующий государственный орган обязан проинформировать Детского Омбудсмана о результатах проверки и принятых мерах.

В соответствии со ст.24 ч.(3) Закона о Народном Адвокате (Омбудсмене): « Орган или должностное лицо, которые получили заключение, обязаны в 30-дневный срок рассмотреть его и сообщить Народному Адвокату в письменной форме о мерах, принятых для улучшения ситуации.»

Согласно ст.24 ч.(4) вышеупомянутого Закона, в случае несогласия с принятыми мерами Народный Адвокат вправе обратиться в вышестоящий орган для принятия соответствующих мер по реализации рекомендаций, содержащихся в заключении, и/или информировать общественное мнение. Вышестоящий орган обязан сообщить о принятых мерах в течение 45 дней.

Уровень реализации рекомендаций - это отдельная тема, требующая особого внимания, чтобы можно было определить причину задержки или нереализации рекомендаций Омбудсмана. Диаграмма № 2 показывает уровень реализации рекомендаций, в период с 2016 года по первую половину 2020 года.

Диаграмма № 2



Статистика показывает, что из общего количества заключений с рекомендациями Детского Омбудсмана: 30,3% были реализованы, 33,4% остались без ответа со стороны государственного органа, 13% были реализованы частично, а 4,5% - остались нереализованными. Причина нереализации или частичной реализации рекомендаций Детского Омбудсмана отражена на Диаграмме №3.

Источник: Заключения с рекомендациями Детского Омбудсмана в период с 2016 года по первую половину 2020 года, предложенные ОНА.

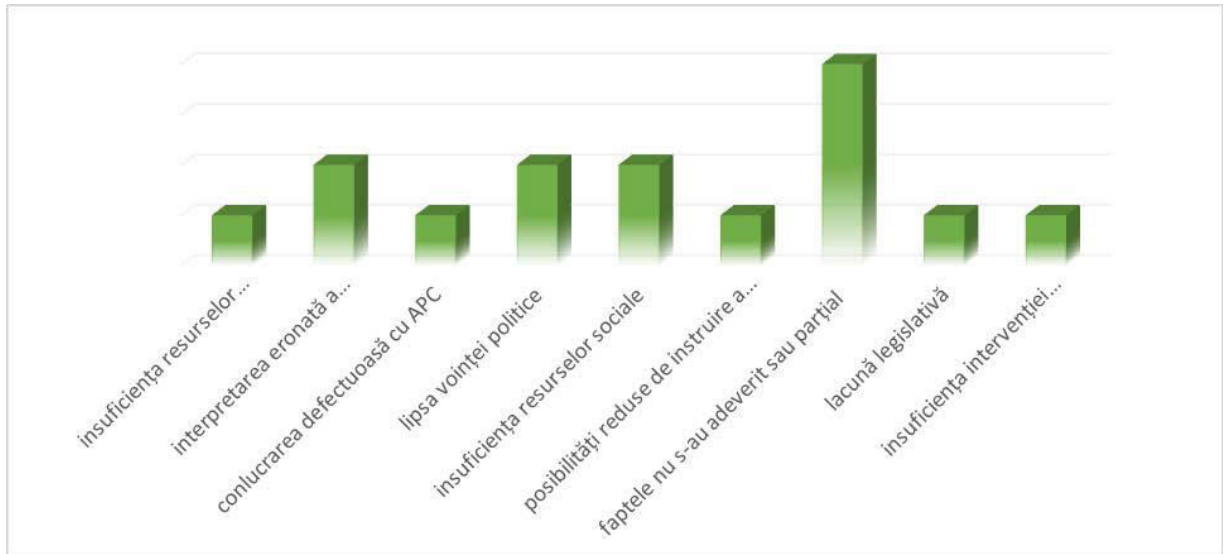
Согласно статистике, среди основных причин нереализации или частичной реализации рекомендаций были выделены: невыполнение проверки или частичная проверка предполагаемых нарушений, неправильное толкование послания Детского Омбудсмана, отсутствие политической воли, недостаточные социальные ресурсы, недостаточное психологическое вмешательство, ограниченные возможности для профессиональной подготовки психологов.

Следует отметить, что при изучении различных проблем, с которыми сталкиваются дети, качество психологического вмешательства важно как с точки зрения изучения проблемы, так и с точки зрения реабилитации ребенка или предотвращения подобной

ситуации.

Диаграмма № 3

Причина нереализации рекомендаций Омбудсмeна



Источник: Заключение с рекомендациями Детского Омбудсмeна в период с 2016 года по первую половину 2020 года, предложенные ОНА.

Мы подчеркиваем, что институт Омбудсмeна – это правовой институт, ценность которого проявляется в предотвращении неправомерных действий. Данный аспект предполагает как анализ проектов нормативных актов, предлагаемых для публичного обсуждения, внесение предложений о внесении изменений в законодательство, уведомления в Конституционный суд, так и анализ информации о заявлениях о нарушении прав ребенка. Эти утверждения включают как определенную информацию о деянии, совершенном физическими или юридическими лицами, независимо от формы собственности, которое касается ребенка, так и информацию о возможности совершения противоправного действия. Уже сейчас Детский Омбудсмен, будучи глубоко убежденным, решает, следует ли рассматривать поднятый вопрос. Бывают ситуации, когда необходимо оперативное вмешательство Детского Омбудсмeна (например, в случаях домашнего насилия), когда жизнь или здоровье ребенка могут оказаться в непосредственной опасности. Тот факт, что власти, чье вмешательство было запрошено, заявили, что предполагаемые деяния не подтвердились, по сути, дает Омбудсмену уверенность в том, что ребенок находится в безопасности. По этим причинам одним из показателей нереализации или частичной реализации рекомендаций, было недоказанность деяний.

С другой стороны, этот индикатор также предупреждает о:

- необходимости развития профессионализма государственных органов при рассмотрении / расследовании дел с участием детей, а также
- необходимости дополнительных расследований со стороны ОНА перед тем, как отправить акт реагирования.

Помимо заключений с рекомендациями, Детский Омбудсмен составляет и представляет общественности (органам государственной власти, СМИ и т. д.) тематические доклады, годовые доклады, в содержании которых также представлены рекомендации властям с целью улучшения правовой системы в различных областях, в области прав детей.

МОНИТОРИНГ И РЕАЛИЗАЦИЯ РЕКОМЕНДАЦИЙ ДЕТСКОГО ОМБУДСМЕНА В ТЕЧЕНИЕ СРОКА МАНДАТА 2016 - 2020 гг.

Помимо рекомендаций, содержащихся в заключениях, в соответствии со ст.22 ч.(2) и ст. 29 Закона о Народном Адвокате (Омбудсмене), Народный Адвокат по правам ребенка составляет и представляет тематические, специальные или годовые доклады, посредством которых государственные органы информируются о выявленных проблемах и необходимых рекомендациях, соответственно⁹. Закон о Народном Адвокате (Омбудсмене), не предусматривает конкретного механизма для контроля за реализацией рекомендаций, содержащихся в вышеупомянутых докладах. Это позволяет ОНА самостоятельно устанавливать форму контроля за уровнем реализации рекомендаций Омбудсмена.

⁹ Доклады Народного Адвоката по правам ребенка в период с 2016 г. по 2020 г. представлены в приложении № 3;

3. ПРАВОВЫЕ МЕХАНИЗМЫ КОНТРОЛЯ ЗА РЕАЛИЗАЦИЕЙ РЕКОМЕНДАЦИЙ ОФИСА НАРОДНОГО АДВОКАТА

Согласно ст.1 ч.(2) Закона о Народном Адвокате (Омбудсмене), понятие мониторинга дается в широком смысле как одна из форм защиты прав человека на национальном уровне.

В узком смысле, мониторинг предполагает надзор и оценку уровня реализации рекомендаций Народного Адвоката по правам ребенка государственными органами.

В целом, основными целями мониторинга рекомендаций НАПР являются:

- Определение степени реализации рекомендаций;
- Выяснение, достиг ли метод реализации основной цели рекомендации;
- Выявление причин, блокирующих возможность реализации рекомендаций и определение новых решений.

Эти аспекты позволяют осуществить:

- объективную оценку уровня реализации рекомендаций,
- обнаружение препятствий, мешающих их достижению и, соответственно,
- выявление новых способов вмешательства.

Международные стандарты¹⁰ позволяют институту Омбудсмента использовать ряд правовых инструментов в процессе мониторинга как реализации рекомендаций, так и соблюдения прав человека. В каждой стране уже есть механизм, который правозащитное учреждение будет использовать для мониторинга реализации рекомендаций Омбудсмента.

Целевой механизм направлен на обеспечение подотчетности государственных органов, а также на установление внутреннего алгоритма контроля за реализацией актов реагирования Омбудсмента.

Согласно докладу Организации экономического сотрудничества и развития¹¹ о деятельности Омбудсменов, культура открытого управления подразумевает применение принципов прозрачности, честности, подотчетности и участия. В свете соответствующего доклада, посредники использовали следующие рычаги для представления своих рекомендаций: регулярные отчеты; публикация на сайте; специальные репортажи, СМИ; участие в заседаниях парламента и пресс-конференциях.

¹⁰ Принципы статута национальных учреждений по поощрению и защите прав человека (Парижские принципы), принятые Резолюцией Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций (ООН), № 48/134 от 20 декабря 1993 г., Принципы защиты и поощрения института Омбудсмента (Венецианские принципы), принятые Венецианской комиссией на ее 118-м пленарном заседании (15-16 марта 2019 г. ; Белградские принципы о взаимодействии национальных правозащитных учреждений и парламентов, ООН (Белград, Сербия, 22-23 февраля 2012 г.)*;

¹¹ Le role des mediateurs en matiere de gouvernemeny ouvert, Document du travail de l'ODCE sur gouvernance publiaue no 29; Edition OCDE 2018, pag.15;

Белградские принципы¹² рекомендуют наладить выгодное сотрудничество правозащитного учреждения с Парламентом для наблюдения за реализацией рекомендаций Омбудсмена, а также для поиска оптимальных решений.

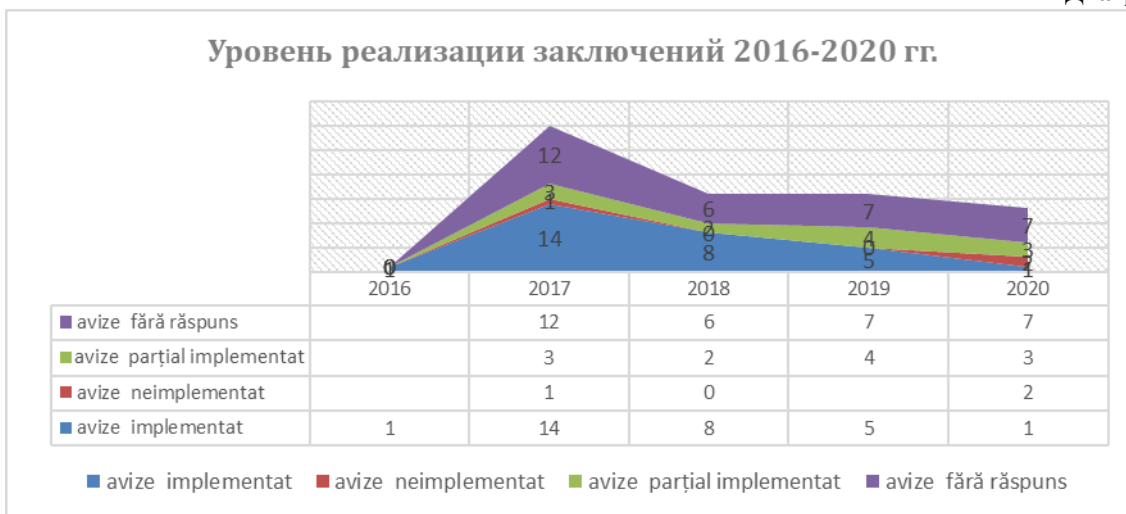
В этом контексте, согласно ст.11 п.с) Закона № 52 от 03.04.2014 г. о Народном Адвокате (Омбудсмене): «При исполнении своего мандата, Народный Адвокат имеет право... присутствовать и выступать на заседаниях Парламента, Правительства ...».

Однако в Регламенте Парламента¹³ а также в Положении о Правительстве¹⁴, нет никаких положений, регулирующих вмешательство Народного Адвоката/Народного Адвоката по правам ребенка на заседаниях Парламента или Правительства. Отмечаю, что в соответствии с Законом о Народном Адвокате (Омбудсмене), НА/НАПР имеет право присутствовать на любом заседании Правительства или Парламента, когда сочтет это необходимым для защиты основных прав и свобод человека/ребенка.

Соответствующая лазейка препятствует осуществлению пункта с) статьи 11 Закона о Народном Адвокате (Омбудсмене), что препятствует осуществлению полномочий Детского Омбудсмена в соответствии с международными стандартами.

На диаграмме № 4 показан уровень реализации заключений с рекомендациями в течение 2016-2020 гг. Наличие впечатляющего числа оставшихся без ответа мнений за этот период показывает, что внутренний механизм мониторинга реализации рекомендаций Детского Омбудсмена является ненадежным.

Диаграмма № 4



Источник: Заключения с рекомендациями Детского Омбудсмена в период с 2016 года по первую половину 2020 года, предложенные ОНА.

Закон о Народном Адвокате устанавливает общий механизм контроля за реализацией рекомендаций, содержащихся в заключениях, посредством статьи 24, которая прямо предусматривает, что:

«(3) Орган или должностное лицо, которые получили заключение, обязаны в 30-дневный срок рассмотреть его и сообщить Народному Адвокату в письменной форме о мерах, принятых для улучшения ситуации.

¹² Белградские принципы о взаимодействии национальных правозащитных учреждений и парламентов, ООН (Белград, Сербия, 22-23 февраля 2012 г.);*

¹³ Закон № 797-ХІІІ от 02.04.1996 о принятии Регламента Парламента *;

¹⁴ Положение о Правительстве, утвержденное Постановлением Правительства № 610 от 3 июля 2018 г.;

(4) В случае несогласия с принятыми мерами Народный Адвокат вправе обратиться в вышестоящий орган для принятия соответствующих мер по реализации рекомендаций, содержащихся в заключении, и/или информировать общественное мнение. Вышестоящий орган обязан сообщить о принятых мерах в течение 45 дней.».

Следует отметить, что эффективный мониторинг уровня реализации рекомендаций НАПР обусловлен внутренней процедурой в рамках ОНА по ведению учета актов реагирования. По этим причинам для ОНА важно иметь хорошо развитую систему управления документами с дезагрегированными данными, основанную на специфике деятельности и, соответственно, актах, изданных Омбудсменами, что позволяет быстро выявлять неразрешенные дела или дела без ответа властей.

Отмечу, что помимо заключений, Народный Адвокат по правам ребенка через свои доклады (тематические, специальные, годовые) представляет рекомендации государственным органам, но конкретный механизм взаимодействия в таких ситуациях с соответствующими органами не регламентирован, что создает неопределенность как для института Омбудсмента, поскольку нет конкретной процедуры, которой необходимо следовать, так и для государственных органов, поскольку они не знают, как им следует реагировать, особенно в тех случаях, когда рекомендации могут быть реализованы в более длительный срок или не могут быть реализованы по текущим социально-экономическим причинам.

В этом контексте необходимо наладить конструктивное общение с органами государственной власти, чтобы определить пути реализации рекомендаций и обеспечить соблюдение прав детей.

Опрос, проведенный с государственными органами, подтверждает, что конструктивный диалог НАПР с государственными органами был бы одним из наиболее эффективных методов определения средств правовой защиты при решении проблем, выявленных в области прав детей. Таким образом, из общего числа респондентов 56% отметили, что не все рекомендации Омбудсмента были реализованы, что показано в диаграмме №5.



Источник: ответы органов государственной власти на анкету.

Среди основных препятствий, мешающих реализации рекомендаций НАПР, по мнению опрошенных властей, были: отсутствие финансовых средств, сложное сотрудничество с другими государственными органами, ответственными за проблемы детей, недостаточное время, указанное в заключениях Омбудсмента, иногда отсутствие политической воли и наличие пробелов в законодательстве. Более подробно все эти аспекты отражены на диаграмме №6.



Диаграмма № 6
Помимо упомянутых факторов, некоторые из опрошенных властей сообщили, что слишком общая формулировка рекомендаций не позволяет им найти немедленные решения выявленных проблем.

Источник: ответы органов государственной власти на анкету.

Это обуславливает необходимость переоценки тактики вынесения рекомендаций, чтобы избежать путаницы и оказать реальную поддержку соответствующим органам власти в процессе обеспечения соблюдения прав детей. Кроме того, в ходе анализа заключений НАПР, в период с 2016 г. по 2020 г., было отмечено, что за последние 2 года, заключения не имеют уникальной формы и структуры для представления проблемы, практики и международных стандартов, которые необходимо исправить.

Еще одним аспектом, проанализированным в исследовании, было мнение властей о необходимости вмешательства НАПР в процесс реализации рекомендаций. 67% респондентов заявили, что поддержка Омбудсмeна положительно повлияет на процесс обеспечения соблюдения прав детей. Механизм вмешательства упоминается путем организации или участия в различных рабочих группах, встречах и организации тренингов.

Источник: ответы органов государственной власти на анкету



По сути, опрос с государственными органами показал, что их диалог с НАПР важен и необходим как на этапе предотвращения и пресечения незаконных действий, так и на этапе разработки рекомендаций. По мере развития общества, развиваются и проблемы, с которыми сталкиваются дети, их статус в делах, рассматриваемых властями, и, соответственно, трудности, с которыми сталкиваются государственные органы в обеспечении соблюдения прав детей. Социальные реалии требуют определения новых

решений существующих проблем в целевой области, и роль НАПР в этом отношении имеет решающее значение.

В результате анализа заключений с рекомендациями, а также мнений властей становится ясно, что психологическая и педагогическая помощь являются ключевыми аспектами реабилитации, ресоциализации и социальной интеграции детей из группы риска или которые сталкиваются с трудностями, независимо от их текущего статуса. И эти услуги могут быть предоставлены только путем создания диалога и конструктивного сотрудничества между органами государственной власти, гражданским обществом и институтом НАПР.

4. МЕЖДУНАРОДНАЯ ПРАКТИКА РЕАЛИЗАЦИИ РЕКОМЕНДАЦИЙ ОМБУДСМЕНА

Международные стандарты устанавливают руководящие принципы работы Омбудсмана. Хотя каждое государство имеет собственное внутреннее законодательство и определенную модель вмешательства и взаимодействия с государственными органами, соответственно, существуют определенные общие принципы, которым институт Омбудсмана обязан следовать.

Согласно пункту 17 Принципов защиты и поощрения Института Омбудсмана (Венецианские принципы): «Омбудсмен имеет право направлять индивидуальные рекомендации любым органам или учреждениям в рамках своей компетенции. Омбудсмен имеет юридически закрепленное право требовать от должностных лиц и органов власти ответа в течение установленного разумного срока.»

В соответствии с практическими стандартами, установленными Международной ассоциацией Омбудсмана¹⁵, Омбудсмен не принимал обязательных для него решений, не давал руководящих указаний и не выносил решений по проблемам организаций.

Более того, согласно тем же стандартам, Омбудсмен выявляет тенденции, проблемы и опасения в отношении политик и процедур, направленных на решение будущих проблем и потенциальных проблем, без ущерба для конфиденциальности или анонимности, и предоставляет необходимые рекомендации для их надлежащего решения. В Италии¹⁶, например, в настоящее время мнения и рекомендации, высказанные институтом Омбудсмана, не являются обязательными, а преследуют цель руководства действиями институтов на законодательном и правительственном уровне. Фактически, рекомендации Омбудсмана были приняты во внимание учреждениями в нескольких случаях, например: его рекомендации стимулировали принятие законов, таких как закон, устанавливающий конкретное положение для тех, кто «выходят из-под опеки», или парламентских ходатайств. Кроме того, в положениях судебных властей стали учитываться такие документы, как «Хартия прав ребенка при раздельном проживании родителей».

Одним из механизмов, используемых Офисом Омбудсмана Онтарио¹⁷ является пост-следственный мониторинг, который считается частью исследования. Этот этап предполагает :

- Включение рекомендаций в каждом докладе властями, с запросом о предоставлении письменного ответа;

¹⁵ <https://www.ombudsassociation.org/assets/docs/SOP-French.pdf>, пункт 4.3 Практических стандартов;

¹⁶ В ответе государств ЕНОС говорится о реализации рекомендаций Детского Омбудсмана;

¹⁷ “Ombudsman Strategies for Getting to Yes and Beyond: Acceptance and Implementation of Recommendations” Paul Dubé Ombudsman of Ontario April 2017, pag.10;

- Анализ соответствующего доклада и публикация результатов деятельности ответственных органов в области реализации рекомендаций Омбудсмена;
- Привлечение СМИ в качестве гаранта мониторинга;
- Мониторинг актуальной информации из других источников.

Одна из форм мониторинга - анализ нормативно-правовой базы и представление предложений по внесению изменений в законодательство. В Швеции, например, Омбудсмен уполномочен вносить предложения по внесению поправок в законодательство, если в законодательстве обнаружены пробелы. Омбудсмен также уполномочен в Эстонии и Исландии выступать с предложениями о внесении поправок в законодательство.¹⁸

Государства-члены должны обязать всех адресатов рекомендаций института Омбудсмена дать мотивированный ответ в разумные сроки. Таким образом, в Ирландии, Хорватии Омбудсмен устанавливает срок для рассмотрения рекомендаций государственными органами.¹⁹ В Республике СРПСКА (один из субъектов Боснии и Герцеговины) срок рассмотрения рекомендаций Омбудсмена составляет 15 дней, а в Польше - 30 дней.²⁰

Несомненно то, что акты реагирования Омбудсмена с рекомендациями, не всегда реализуются полностью. Например, согласно докладу, представленному Омбудсменом Манитобы за период 2008-2012 гг., 53% рекомендаций, содержащихся в специальных докладах были реализованы, 29% находятся в процессе реализации, а 5% остаются без ответа.²¹ В Хорватии процент принятия и реализации рекомендаций Омбудсмена составляет в среднем 20-30%, потому что многие рекомендации принимаются и рассматриваются в принципе, но их реализация зависит от индивидуальных финансовых возможностей департаментов/органов власти.²²

Один из существующих источников показывает, что: «В большинстве правовых систем предусмотрено, что рекомендации могут быть адресованы непосредственно контролируемой административной единице; исключения встречаются в Германии и Австрии, где они должны быть адресованы как можно более высокопоставленному органу. В некоторых случаях оговаривается, что рекомендации могут быть адресованы, как правило, вышестоящему иерархическому органу, а не контролируемому учреждению; Примером может служить венгерский Омбудсмен, который может обращаться либо в контролируемое учреждение, либо в вышестоящий иерархический орган. Правовая ситуация в Великобритании уникальна из-за косвенного доступа к Омбудсмену. В Люксембурге существует специальный регламент, где, если посредник рассматривает жалобу, он может после заслушивания истца и административного учреждения дать рекомендации обеим сторонам, которые могут привести к мировому соглашению (*reglement a l'amiable*) или улучшить услуги учреждения.

¹⁸ Recueil de bonnes pratiques.pdf.pdf, pag.6;

¹⁹ Recueil de bonnes pratiques.pdf.pdf, pct.9, pag.8;

²⁰ Ответ государств ЕНОС о реализации рекомендаций Детского Омбудсмена;

²¹ https://www.gov.mb.ca/fs/changesforchildren/pubs/2012_ombudsman_AR.pdf;

Что касается ответа административных органов на рекомендации, он регулируется по-другому, некоторые государства (Болгария, Финляндия, Норвегия, Дания, Великобритания и др.) не предоставляют ответ на эти рекомендации. Однако практика показывает, что датский Омбудсмен в соответствии со своими полномочиями вправе запрашивать письменные комментарии у административных органов в пределах их ответственности, что является одной из форм реакции на его рекомендации.

Финский Омбудсмен также предусматривает, что рассматриваемый административный орган должен объявить о мерах, принятых в соответствии с его рекомендацией. В том же ключе норвежский Омбудсмен указывает, что административные органы, которым адресованы рекомендации, не обязаны их реализовать, но в любом случае должны иметь определенную реакцию на рекомендации. Для остальных государств, наблюдаются другие нюансы реакции; таким образом, для большинства из них способ реакции четко не описан, а требуется только ответ, который должен быть сформулирован в течение определенного периода времени. Этот срок определяется либо Омбудсменом, на свое усмотрение как в Эстонии, Франции, Греции), либо оговаривается законом.»²³.

Интересная практика существует в Нидерландах, где Омбудсмен не устанавливает крайний срок для рассмотрения своих рекомендаций, но обязательно отмечает орган, который успешно реализовал данные рекомендации.²⁴

Практика показывает, что уровень реализации рекомендаций Омбудсмента зависит от правовой культуры общества, то есть от уровня осведомленности о феномене основных прав и свобод человека / ребенка, начиная с среднего гражданина и заканчивая органами государственной власти всех уровней. По этим причинам роль Омбудсмента важна в информировании общественности с помощью всех средств, предусмотренных национальным законодательством, об основных правах и свободах.

В этом контексте я подтверждаю важность налаживания конструктивного диалога Омбудсмента с органами государственной власти и гражданским обществом. Этот диалог является основным источником информации, а также источником определения возможных путей исправления ситуации с точки зрения прав человека/прав детей, в том числе предотвращения возможных злоупотреблений и нарушений в соответствующих областях.

²² В ответе государств ЕНОС говорится о реализации рекомендаций Детского Омбудсмента;

²³ ИНСТИТУТ ОМБУДСМЕНА НА ЕВРОПЕЙСКОМ УРОВНЕ, Институт Омбудсмента на Европейском уровне / Григоре Александру Жиану. - Бухарест: Издательство I.R.D.O, 2013, стр. 22 ;

²⁴ В ответе государств ЕНОС говорится о реализации рекомендаций Детского Омбудсмента;

ВЫВОДЫ / РЕКОМЕНДАЦИИ

В докладе были выявлены проблемные аспекты, обнаруженные в процессе мониторинга реализации рекомендаций Детского Омбудсмeна с точки зрения международных стандартов, что позволяет провести параллель с фактической ситуацией на данный момент в этом отношении.

Статистические данные о реализации заключений НАПР за период 2016-2020 гг. демонстрируют наличие неопределенного механизма мониторинга уровня реализации рекомендаций. Это создает путаницу в диалоге между Детским Омбудсменом и органами государственной власти, что может стать причиной плохой связи между этими учреждениями.

Хочу отметить, что для функционирования механизма мониторинга реализации рекомендаций, необходимо регулировать и устанавливать порядок и способы взаимодействия властей в различных ситуациях, в том числе в тех, где не все рекомендации Омбудсмeна могут быть реализованы немедленно.

Чтобы улучшить процесс мониторинга и реализации рекомендаций Народного Адвоката по правам ребенка, я предлагаю следующие рекомендации:

1. Дополнение статьи 29 Закона № 52/2014 о Народном Адвокате (Омбудсмeне) новым параграфом, регулирующим как минимум крайний срок для анализа рекомендаций в тематических и специальных докладах и предоставление ответа Детскому Омбудсмену.
2. Создание внутреннего механизма для мониторинга уровня реализации рекомендаций Детского Омбудсмeна путем:
 - Развития системы электронного документооборота в учреждении с целью учета всех заключений и докладов с рекомендациями, адресованными государственным органам, с выделением тех, на которые Омбудсмен не получил ответа или которые невозможно реализовать;
 - Разработки процедуры внутреннего контроля и вмешательства в процесс реализации рекомендаций Омбудсмeна. В качестве ориентира в этом отношении я представляю матрицу из приложений № 4 и № 5.
3. Установление по общему соглашению с Парламентом практики систематических встреч для обсуждения наиболее актуальных вопросов, выявленных в области прав детей, что отражается как в заключениях, докладах, так и в препятствиях, с которыми сталкиваются государственные органы при реализации рекомендаций Народного Адвоката по правам ребенка.
4. В свете Белградских принципов представить предложения по изменению/ дополнению Регламента Парламента и Положения о Правительстве с целью создания необходимых условий для фактического применения ст. 11 п.с) Закона № 52/2014 о Народном Адвокате (Омбудсмeне).
5. Для повышения качества заключений с рекомендациями, целесообразно будет:
 - установление единого формата заключений по структуре и форме ;
 - избегание слишком общих рекомендаций;
 - конкретное указание, какие государственные органы должны реализовать рекомендацию.
6. Наладить конструктивный диалог с центральными и местными публичными властями посредством:

- Оказания информационной помощи с целью предотвращения риска нарушения прав детей;
- Обеспечения регулярного обучения государственных органов в соответствии с их потребностями;
- Выявления препятствий, с которыми сталкиваются ЦПУ и ОМПУ в процессе обеспечения соблюдения прав детей, чтобы разработать эффективную формулу сотрудничества, и
- Посредством различных встреч/заседаний способствовать диалогу между органами государственной власти и гражданским обществом, чтобы найти оптимальные решения для детей.

ПРИЛОЖЕНИЕ I

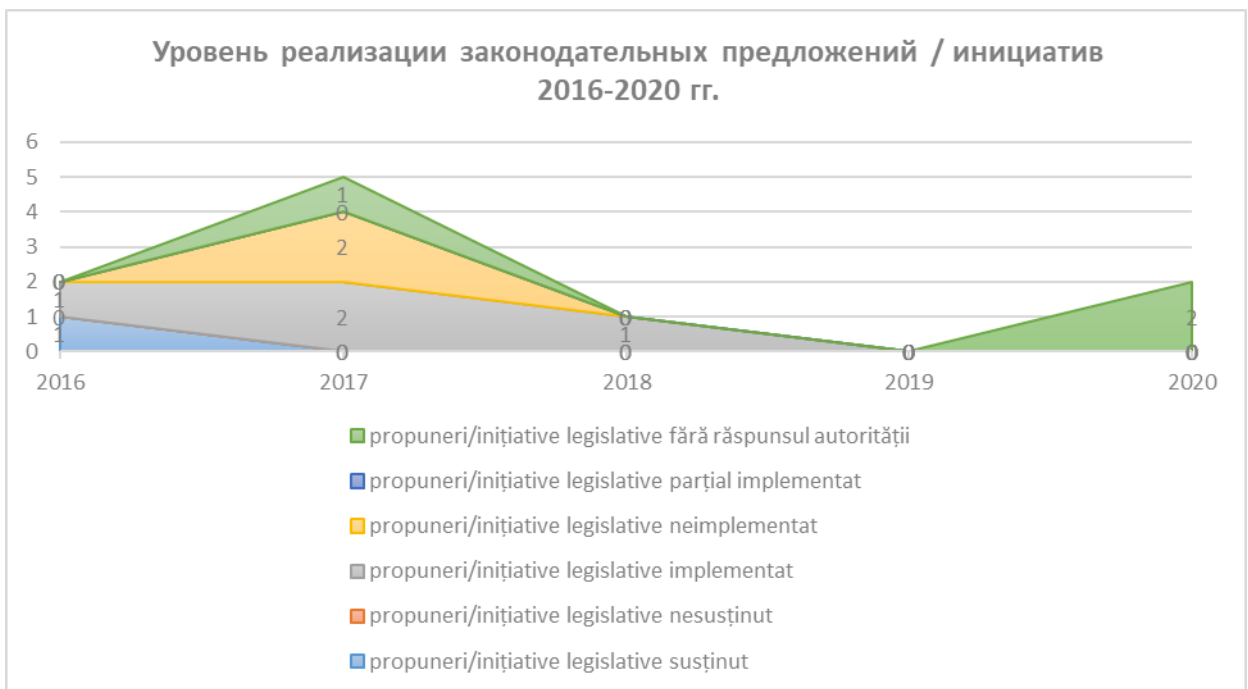
ПРАВОВЫЕ РАМКИ

- Всеобщая декларация прав человека, принятая Генеральной Ассамблеей ООН 10 сентября 1948 г .;
- Конвенция о защите прав человека и основных свобод, принятая в Риме 4 ноября 1950 г., вступила в силу 3 сентября 1953 г .;
- Конвенция ООН о правах ребенка, ратифицированная Республикой Молдова 25 февраля 1993 г .;
- Принципы статуса национальных учреждений, занимающихся поощрением и защитой прав человека (Парижские принципы), принятые резолюцией Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций (ООН) № 48/134 от 20 декабря 1993 г .;
- Принципы защиты и поощрения института Омбудсмена (Венецианские принципы), принятые Венецианской комиссией на ее 118-м пленарном заседании (15-16 марта 2019 г .);
- Белградские принципы о взаимодействии национальных правозащитных учреждений и парламентов, ООН (Белград, Сербия, 22-23 февраля 2012 г.)*;
- Закон № 52 от 03-04-2014 о Народном Адвокате (Омбудсмене);
- Закон № 797 от 02-04-1996 о принятии Регламента Парламента;
- Постановление Правительства № 610 от 03.07.2018 г. об утверждении Положения о Правительстве

ПРИЛОЖЕНИЕ № 2



Источник: мнения Детского Омбудсмeна в период с 2016 года по первую половину 2020 года, предложенные ОНА.



Источник: законодательные предложения/инициативы Детского Омбудсмeна в период с 2016 года по первую половину 2020 года, предложенные ОНА.

ПРИЛОЖЕНИЕ № 3

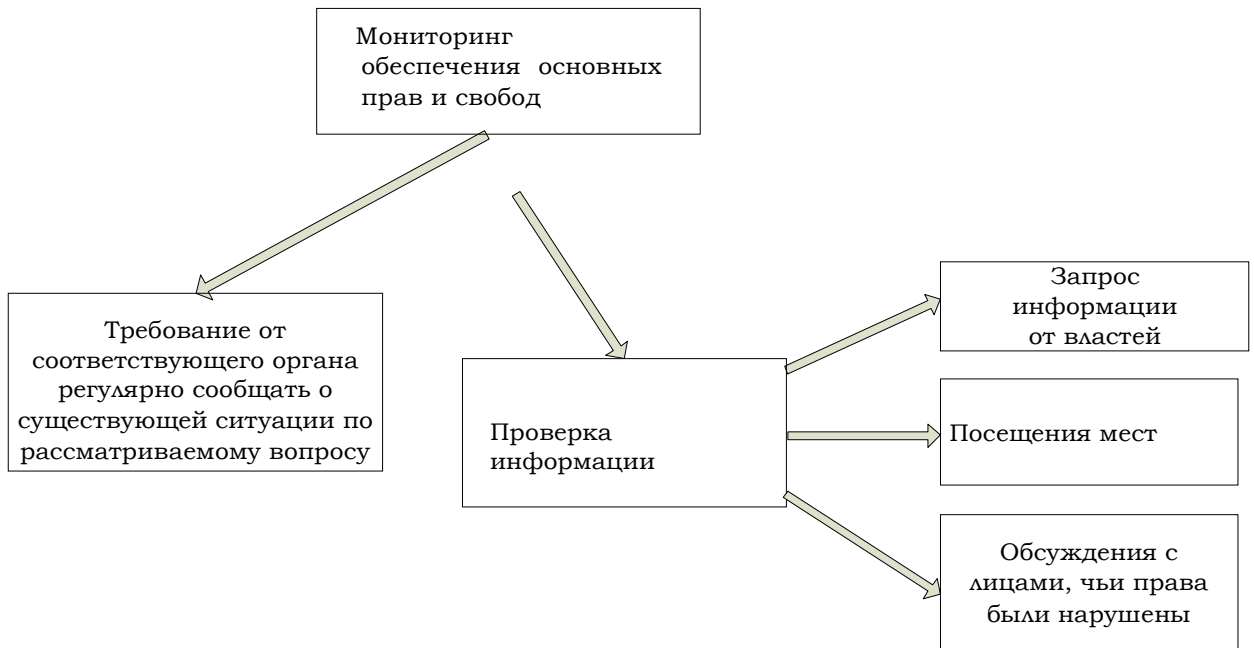
Доклады Детского Омбудсмeна в период 2016-2020 гг.:

1. Тематический доклад «Оценка эффективности и действенности механизмов межотраслевого сотрудничества в области защиты прав ребенка» Эксперты: Мариана Янакевич, консультант в области защиты прав ребенка; Татьяна Данилеску, адвокат, консультант в области защиты прав ребенка. КИШИНЭУ, 2020 г. (при финансовой поддержке ЮНИСЕФ);
2. Доклад «Оценка соблюдения прав детей, находящихся под юрисдикцией государства в связи с уголовным преследованием или исполнением наказания», КИШИНЭУ, 2020 г.;
3. Доклад о соблюдении прав ребёнка в Республике Молдова в 2019 году, Кишинэу 2020 г. (при финансовой поддержке ЮНИСЕФ);
4. Доклад о деятельности зеленой линии Детского Омбудсмeна, 2019 г.;
5. Доклад о соблюдении прав ребёнка в Республике Молдова в 2018 году, Кишинэу 2019 г.;
6. Оценка соблюдения прав детей, находящихся под юрисдикцией государства в связи с уголовным преследованием или исполнением наказания, Кишинэу 2019 г.
7. Исследование «Оценка необходимости корректировки нормативной базы для механизмов обеспечения защиты детей из группы риска в соответствии с международными стандартами с целью обеспечения надлежащего мониторинга Конвенции ООН о правах ребенка» (при финансовой поддержке ЮНИСЕФ);
8. Доклад о соблюдении прав ребёнка в Республике Молдова в 2018 году, Кишинэу 2018 г.; (при финансовой поддержке ЮНИСЕФ);
9. Тематический доклад «Соблюдение прав детей в возрасте до 3 лет, которые содержатся в пенитенциарных учреждениях вместе с матерями, которые отбывают наказание в пенитенциарных учреждениях Республики Молдова», Кишинэу, 2018 г.;
10. Доклад о соблюдении прав ребёнка в Республике Молдова в 2017 году, Кишинэу 2018 г.;
11. Доклад о соблюдении прав ребёнка в Республике Молдова в 2016 году, Кишинэу 2017 г. (при финансовой поддержке ЮНИСЕФ);
12. Тематическое исследование о соблюдении прав детей на имя и гражданство, Кишинэу 2017 г. (при финансовой поддержке ЮНИСЕФ);
13. Специальный доклад «Оценка положения детей, помещенных в школы-интернаты для детей с психическими отклонениями Орхей и Хынчешть в процессе деинституционализации», Кишинэу 2017 г. (при финансовой поддержке ЮНИСЕФ);
14. Доклад о социальной интеграции детей с сенсорными нарушениями, Кишинэу 2017 г. (при финансовой поддержке ЮНИСЕФ);
15. Альтернативный доклад Офиса Народного Адвоката Комитету по правам ребенка;
16. Тематический доклад о социальной интеграции детей с расстройствами аутистического спектра в Республике Молдова, Кишинэу 2016 г., (при финансовой поддержке ЮНИСЕФ);
17. Тематический доклад, анализ деятельности органов опеки и попечительства - территориальная структура социальной помощи и защиты семьи, по результатам экспертизы образцов оформленных документов, Кишинэу 2016 г.;
18. Мониторинг соблюдения прав ребёнка при оказании добровольной неотложной медицинской помощи, Кишинэу, 2016 г.

Источник: <http://ombudsman.md/avocatul-copilului/rapoarte/>

ПРИЛОЖЕНИЕ №4

Мониторинг реализации рекомендаций Детского Омбудсмeна



Приложение № 5
Реализация рекомендаций из заключений / докладов

