

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ
федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
«Тольяттинский государственный университет»

Институт права

(наименование института полностью)

Кафедра «Конституционное и административное право»

(наименование кафедры)

40.04.01 Юриспруденция

(код и наименование направления подготовки)

Правовое обеспечение государственного управления и местного
самоуправления

(направленность (профиль))

МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ

**на тему «Институт уполномоченного по правам ребенка в Российской
Федерации»**

Студент

М.В. Гуськова

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

Научный
руководитель

С.Н. Ревина

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

Руководитель программы д.ю.н., профессор Д.А. Липинский

(ученая степень, звание, И.О. Фамилия)

(личная подпись)

« _____ » _____ 20 _____ Г.

Допустить к защите

Заведующий кафедрой к.ю.н., доцент Н. В. Олиндер

(ученая степень, звание, И.О. Фамилия)

(личная подпись)

« _____ » _____ 20 _____ Г.

Тольятти 2019

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение.....	3
Глава 1. Правовой статус Уполномоченного по правам ребенка	11
1.1. История становления института уполномоченного по правам ребенка и его роль в обеспечении гарантий прав детей.....	11
1.2. Правовое регулирование статуса уполномоченных по правам ребенка в России и некоторых зарубежных странах	18
1.3. Место уполномоченных по правам ребенка в системе исполнительной власти и их взаимодействие с органами государственной власти.....	26
Глава 2. Деятельность уполномоченных по правам ребенка в Российской Федерации	37
2.1. Структура института уполномоченного по правам ребенка в России	37
2.2 Цели, задачи и направления деятельности уполномоченных по правам ребенка в Российской Федерации.....	45
2.3 Оценка эффективности деятельности уполномоченных по правам ребенка в Российской Федерации	64
Заключение	74
Список используемых источников.....	83

Введение

Ключевой в юридической науке является категория «право», без понимания и осмысления которой невозможно осознание сущности иных понятий. Проследив эволюцию прав и свобод человека, можно сделать вывод, что она стала результатом долгого исторического развития. В мире с каждым годом не теряют актуальности движения, направленные на защиту прав и свобод отдельных категорий граждан, в основу государственных идеологий закладываются идеи гуманизма, уважения и соблюдения прав и свобод человека. Особое значение придается формированию механизма, направленного на защиту наиболее социально незащищенного и уязвимого слоя населения – детей.

В сравнении со взрослыми дети подвергаются большей опасности стать жертвами жестокого обращения, безнадзорности, насилия, эксплуатации, торговли людьми или принудительной вербовки в вооруженные группы. Они могут вовлекаться в шокирующие события или становиться их свидетелями, либо быть разлученными с семьями. В то же время семья и другие структуры социальной поддержки могут ослабевать, а процесс образования – нарушаться. Эти переживания могут оказывать огромное влияние на детей – начиная с младенчества и раннего детства и заканчивая юностью. Для того чтобы дети были активными членами общества, имели возможности для раскрытия талантов и применения личных навыков, обществу и государству необходимо работать с детьми и давать им возможности отстаивать свои права и обеспечивать свою защиту как непосредственно, так и через законных представителей, уполномоченные органы и должностных лиц.

Защита прав детей имеет не только огромное внутригосударственное значение, но и обеспечивается на международном уровне. Свидетельством этого выступают международные нормативно-правовые акты, закрепляющие права и свободы человека, ребенка и гарантирующие их охрану. В частности, Всеобщая декларация прав человека, принятая Генеральной Ассамблеей ООН

от 10 декабря 1948 года, провозглашает право на одинаковую социальную защиту всех детей и право на особое попечение и помощь младенчеству¹.

Основным международным актом в сфере защиты прав детей является Конвенция о правах ребенка, принятая 20 ноября 1989 г.² Конвенция определяет правовое положение ребенка в обществе, закрепляя практически все аспекты его жизни. Можно выделить четыре требования, которые обеспечивают права детей: выживание, развитие, защита и обеспечение активного участия в жизни общества³.

Подписав и ратифицировав Конвенцию о правах ребенка, а также присоединившись к иным международно-правовым актам в области защиты прав ребенка, Российская Федерация выразила приверженность к участию в мероприятиях международного характера, направленных на создание благоприятной, комфортной и безопасной среды для развития ребенка.

Обеспечение и эффективная защита прав и интересов детей в Российской Федерации на сегодняшний день является одной из актуальных проблем, поскольку современное социально-экономическое и правовое положение детей в России вызывает обоснованную тревогу⁴. По данным Генеральной прокуратуры Российской Федерации, в 2018 г. прокурорами в рамках надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина выявлено 654,7 тыс. нарушений закона в сфере соблюдения прав и интересов несовершеннолетних⁵.

По данным Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации, в 2018 г. в учреждения социального обслуживания семьи и детей

¹ «Всеобщая декларация прав человека» (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948) // «Российская газета», № 67, 05.04.1995

² «Конвенция о правах ребенка» (одобрена Генеральной Ассамблеей ООН 20.11.1989) (вступила в силу для СССР 15.09.1990) // "Сборник международных договоров СССР", выпуск XLVI, 1993

³ Синцов Г.В. Уполномоченный по правам ребенка в системе органов государственной власти // Lex Russica «Государство и право. Юридические науки» № 7 (116). 2016. С.161

⁴ Поддубная Т.Н. Детский омбудсмен как субъект социально-педагогической защиты детей. URL: <https://cyberleninka.ru/> (Дата обращения: 03.06.2019).

⁵ Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики // [Электронный ресурс] URL: <http://www.gks.ru/> (дата обращения: 03.06.2019).

обратилось 1,1 тыс. человек, подвергшихся преступным посягательствам, из которых 995 несовершеннолетних⁶.

Конституция Российской Федерации в статье 2 провозглашает высшей ценностью права и свободы человека⁷. Дети являются самыми уязвимыми представителями социальной общности в силу неопытности, недостаточности знаний в области защиты прав, отсутствия полной дееспособности. Действия, направленные на предупреждение нарушений прав каждого отдельно взятого ребенка, должны исходить как от семьи – важнейшего и основного института защиты прав ребенка, так и от государства.

В связи с реализацией положений Конвенции о правах ребенка, а также в целях формирования государственной политики, направленной на улучшение положения ребенка в РФ, была принята Национальная стратегия действий в интересах детей на 2012-2017 годы⁸. В стратегии отмечается, что одним из национальных приоритетов в России является обеспечение благополучного и защищенного детства.

Несмотря на наличие в государстве органов, деятельность которых направлена на реализацию государственной политики в области семьи, материнства и детства, обеспечение исполнения прав и законных интересов детей и матерей необходимо создание независимого учреждения по защите прав детей ввиду следующих причин:

- необходимость специальных мер поощрения и защиты прав детей ввиду их незащищенности как социальной группы;
- мониторинг соблюдения правительством международных норм по правам детей;
- подготовка дополнительных докладов к официальному докладу государства для выступления на международной арене;

⁶ Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики // [Электронный ресурс] URL: <http://www.gks.ru/> (дата обращения: 03.06.2019).

⁷ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.

⁸ Указ Президента РФ от 01.06.2012 N 761 «О Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012 - 2017 годы» // «Собрание законодательства РФ», 04.06.2012, № 23, ст. 2994

- обеспечение учета интересов детей при принятии законов и в процессе реализации государственной политики;
- представление детям возможности выдвигать свои идеи, поднимать актуальные проблемы детства и подавать жалобы;
- содействие уважению взглядов детей;
- представление интересов детей при защите их прав, свобод и законных интересов;
- повышение осведомленности о правах детей в обществе.

Дополнительной гарантией, обеспечивающей реализацию и защиту прав и законных интересов детей, является создание института уполномоченных по правам ребенка в Российской Федерации. Наличие в государстве лица с функциями, исключительно связанными с мерами по защите прав детей, независимого и целостного как полноценный институт гражданского общества и правового государства, само по себе даст повышение статуса детства и значимости прав ребенка в сознании общественности. Создание такого института не является безусловной гарантией эффективной защищенности детства в стране, но это важная мера показывает, что государство придает большое значение реализации и защите прав ребенка.

Исторические корни понятия «омбудсмен» уходят в правовой опыт скандинавских народов. В средневековом шведском языке слово «ombud» означало силу и авторитет, а в Норвегии этим термином обозначали лицо, обращающееся от имени правителя государства с посланием к народу. С течением времени шведы и другие народы Скандинавии использовали это слово в значении «поверенный», «управляющий делами», «доверенное лицо»⁹.

Институт детского омбудсмена существует в России относительно недавно. Указом Президента Российской Федерации от 1 сентября 2009 г. № 986 «Об Уполномоченном при Президенте Российской Федерации по правам ребенка» была учреждена должность Уполномоченного при Президенте

⁹ Акульшина С.Е. Институт уполномоченных по правам человека как один из способов внесудебной защиты прав ребенка // Вестник Рязанского государственного университета им. С.А. Есенина. Вып. № 28. 2010.

Российской Федерации по правам ребенка¹⁰. На региональном уровне данный институт стал создаваться с 1998 г.

Деятельность Уполномоченного является важным инструментом в области реализации и защиты прав и законных интересов детей в Российской Федерации.

Согласно Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012-2017 годы в качестве одной из мер, направленных на реформирование законодательства в части, касающейся защиты прав и интересов детей, отмечено усиление института уполномоченных по правам ребенка на федеральном и региональном уровнях, для чего необходимо принятие соответствующих законодательных актов, определяющих их компетенцию и права, включая право на обращение в суд, порядок представления докладов.

Указом Президента РФ в 2017 году в целях совершенствования государственной политики в сфере защиты детства, с учетом результатов, достигнутых при реализации Национальной стратегии действий в интересах детей 2018-2027 годы в Российской Федерации объявлены Десятилетием детства¹¹.

Актуальность темы исследования во многом обусловлена значимостью и специфичностью института уполномоченных по правам ребенка в Российской Федерации. Институт омбудсмана по правам ребенка существует во многих европейских странах в качестве механизма, обеспечивающего гарантию соблюдения прав и законных интересов ребенка на территории того или иного государства. Нормы, регулирующие правовой статус уполномоченных по правам ребенка, в декабре 2018 г. подверглись кардинальному изменению в связи с принятием Федерального закона от 27.12.2018 г. № 501-ФЗ «Об уполномоченных по правам ребенка в Российской Федерации», и на данный момент является актуальным проведение исследования, позволяющего оценить

¹⁰ Указ Президента РФ от 01.09.2009 N 986 «Об Уполномоченном при Президенте Российской Федерации по правам ребенка» // "Российская газета", N 166, 04.09.2009

¹¹ Указ Президента РФ от 29.05.2017 N 240 «Об объявлении в Российской Федерации Десятилетия детства» // «Российская газета», N 115, 30.05.2017

эффективность принятых законодателем нововведений, выявить существующие практические и теоретические проблемы, связанные с определением статуса уполномоченного по правам ребенка в России.

Объектом исследования настоящей работы являются урегулированные материальными и процессуальными нормами общественные отношения в сфере защиты прав ребенка в Российской Федерации, связанные с функционированием института омбудсмана по правам ребенка и реализацией им своих полномочий.

Предмет исследования – элементы правового статуса уполномоченного по правам ребенка, нормативно-правовые акты, регулирующие деятельность омбудсмана по правам ребенка в России, в странах Европы и США, судебная практика по делам с участием уполномоченных по правам ребенка.

Цель работы – рассмотреть институт уполномоченного по правам ребенка в Российской Федерации, выявить проблемы в правовом регулировании его статуса, осуществлении уполномоченными возложенных на них функций и предложить пути их решения.

Для достижения поставленной цели необходимо выполнение следующих задач:

- 1) рассмотреть историю становления института уполномоченного по правам ребенка и его роль в обеспечении гарантий прав детей;
- 2) рассмотреть правовое регулирование статуса уполномоченных по правам ребенка в России и некоторых зарубежных странах;
- 3) определить место уполномоченных по правам ребенка в системе исполнительной власти и их взаимодействие с органами государственной власти;
- 4) обозначить структура института уполномоченного по правам ребенка в России;
- 5) рассмотреть цели, задачи и направления деятельности уполномоченных по правам ребенка в Российской Федерации;

б) выявить критерии, позволяющие провести оценку эффективности деятельности уполномоченных по правам ребенка в Российской Федерации.

Методологическая основа проведенного исследования включает следующие методы научного познания:

– Всеобщий метод – использование различных мировоззренческих подходов для объяснения сущности предмета исследования.

– Общенаучные методы, применяемые на отдельных этапах исследования предмета работы, в частности, использование системного и функционального подходов, метода анализа и синтеза.

– Частнонаучные методы: специально юридический, включающий формально-юридический метод, позволяющий дать определение юридическим понятиям, определить их признаки, дать классификацию.

В процессе исследования использован статистический метод, позволяющий основывать некоторые умозаключения на количественных показателях тех или иных социальных явлений. Так как в России институт уполномоченных по правам ребенка является достаточно новым, необходимо использование сравнительно-правового метода для сравнения моделей функционирования омбудсменов в других государствах, особенности правового регулирования их статуса в европейских странах и США в целях выявления положительного опыта для адаптации его в условиях российских реалий.

Структура работы включает введение, основную часть, заключение и список используемых источников.

В ходе написания работы в качестве теоретической основы были использованы труды следующих ученых: А.Ю. Сунгурова, Д. Галлигана, В.В. Полянского, Ю.Н. Старилова, Е.В. Михайловой, А.В. Малько, Н.И. Матузова, Р.М. Валеева, Г.В. Синцова, Н.В. Комбарова и т.д.

Нормативную основу работы составляют нормы Конституции РФ, Всеобщей декларации прав человека, Конвенции о правах ребенка, Гражданского процессуального кодекса РФ, Кодекса административного

судопроизводства РФ, Семейного кодекса РФ, Федерального закона от 27.12.2018 № 501-ФЗ «Об уполномоченных по правам ребенка в Российской Федерации», Указа Президента РФ от 01.09.2009 № 986 «Об Уполномоченном при Президенте Российской Федерации по правам ребенка», Федеральный закон от 24.07.1998 № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации». Также в работе использовались материалы судебной практики Европейского Суда по правам человека, Верховного Суда Российской Федерации.

Научная новизна работы заключается в комплексном анализе правового статуса уполномоченных по правам ребенка в Российской Федерации, нормативной базы, посвященной регулированию объекта исследования работы в совокупности с положениями доктрины, практики деятельности уполномоченных по правам ребенка в России, что позволяет выявить актуальные проблемы в данной сфере права.

Практическая значимость исследования заключается в уточнении, дополнении, систематизации знаний об институте уполномоченного по правам ребенка, предлагаемых мерах, направленных на повышение эффективности деятельности данного института как механизма защиты прав ребенка. Результаты исследования позволяют более углубленно подходить к особенностям рассматриваемого института, с помощью исторического и метода и сравнительно-правового выявлены недостатки российской модели омбудсмена по правам ребенка, предложены изменения в российское законодательство, которые помогут устранить пробелы в правовом регулировании статуса уполномоченных по правам ребенка. Отдельно в работе делается акцент на возможность оценки эффективности деятельности уполномоченных по правам ребенка.

Глава 1. Правовой статус Уполномоченного по правам ребенка

1.1. История становления института уполномоченного по правам ребенка и его роль в обеспечении гарантий прав детей

Будет верным отметить, что одной из приоритетных и главных задач мирового сообщества в XXI веке является гарантия, обеспечение и защита прав человека как одной из главных общественных ценностей.

Как верно отмечает Михайлова Е.В., основа всех состояний человека в современном обществе, все, на чем зиждется его материальное и духовное благополучие, все, что составляет существо и саму ценность его общественной жизни – это его права¹².

Н.И. Матузов, рассматривая основные права человека и гражданина в контексте общей шкалы гуманитарных ценностей, отводит им центральное место и отмечает их доминирующее положение над всеми остальными¹³.

Проблема закрепления перечня основных прав человека остро встала еще в середине прошлого века. Ужасы Второй мировой войны и печальные последствия, к которым она привела, заставили человечество задуматься о таких категориях как права человека, способы их осуществления и гарантии их защиты и обозначили необходимость договорного закрепления категории и перечня основных прав человека на наднациональном уровне.

Одним из первых шагов и мер, предпринятых государствами для развития института прав человека, стало принятие Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных наций 10 декабря 1948 года Всеобщей декларации прав человека. Данный документ носит рекомендательный характер, но он был положен в основу принятых позже Международного пакта о гражданских и политических правах и Международного пакта об экономических, социальных

¹² Михайлова Е.В. Способы и формы защиты прав граждан в России. М.: Издательский Дом «Городец», 2010. – С. 3

¹³ Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права: учебник / Н.И. Матузов, А.В. Малько. – 4-е изд., испр. и доп. – М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2016. – С. 187

и культурных правах, принятых 16 декабря 1966 года, которые уже имели силу международного договора и носили обязательный характер.

Развитие института прав граждан, демократизация общества привели к распространению идеи гражданского общества и провозглашению многими государствами себя таковыми. Российская Федерация не отстает от мирового сообщества, одной из целей российских реформ является построение гражданского общества. Гражданское общество – это открытое и саморазвивающееся общество с демократическим, антитоталитарным режимом, где центральное место отводится человеку, гражданину, личности¹⁴.

Гражданское общество является негосударственным феноменом, основным субъектом, отвечающим за провозглашение и защиту прав граждан, является государство, которое обладает специальным аппаратом, способным, в том числе и путем легального применения принуждения, обеспечивать как реализацию, так и защиту и восстановление основных прав и свобод своих граждан. Гражданское общество может существовать и развиваться исключительно в рамках правового государства. Под правовым государством принято понимать организацию политической власти в стране таким образом, при котором наиболее полно обеспечиваются права и свободы человека и гражданина, а право является своеобразным барьером, препятствующим злоупотреблению со стороны власти.

С распространением идеи гражданского общества и правового государства высокоразвитые страны и народы, а также мировое сообщество в целом рассматривают права человека и их защиту в качестве универсального идеала. Именно с данным фактором (степенью реализации прав человека) на сегодняшний день связывается прогрессивность развития экономики, процветание, устойчивость мира и стабильность. Весь современный мир движется по пути развития института прав человека, улучшения механизма их реализации, а также формирования гарантий их защиты.

¹⁴ Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права: учебник / Н.И. Матузов, А.В. Малько. – 4-е изд., испр. и доп. – М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2016. – С. 109

Если взрослый человек с помощью существующих в мире и отдельном государстве механизмов в состоянии самостоятельно защитить свои права, то такая категория граждан как дети нуждается в особой правовой защите. Развитие экономики, распространение насилия и агрессии, цифровизация, интернет воздействие и распространение противоправного контента в виртуальной сети, в первую очередь, негативно отражаются на ребенке, который в силу своего физического, эмоционального и духовного развития социально до конца не адаптирован и еще не в состоянии самостоятельно отстаивать свои права. На сегодняшний день требуют решения проблемы распространения торговли детьми, детской порнографии и проституции, склонения подростков к суициду.

Стоит отметить, что права ребенка внетерриториальны и вненациональны, их защита и соблюдение являются приоритетными направлениями не только внутри отдельно взятого государства, но и объектом международного регулирования.

Началом закрепления прав детей на международном уровне стало принятие Женевской декларации прав ребенка 1924 г. 20 ноября 1959 года Генеральной Ассамблеей ООН принимается Декларация прав ребенка. По истечении тридцати лет в 1989 году одобряется Конвенция о правах ребенка, которая вступает в силу в сентябре 1990 г. На сегодняшний день это главный международно-правовой акт, закрепляющий права и свободы детей.

После принятия Генеральной Ассамблеей ООН 20 ноября 1989 г. Конвенции о правах ребенка положения, содержащиеся в ней распространились в мире быстрее, чем любые другие международные права человека, закрепленные договором, теперь Конвенция ратифицирована повсеместно. Однако со временем стало понятно, что концепция независимости прав детей не очень коренится в большинстве обществ. Даже в странах с достаточно хорошим общим пониманием и уважением к правам детей существует

необходимость в независимом и автономном агенте для мониторинга всех аспектов общественных процессов с точки зрения прав и интересов детей¹⁵.

В процессе реализации прав ребенка часто возникают препятствия, создаваемые как близкими ребенка (а порой и непосредственно его законными представителями), так и самим государством в лице его государственных органов, создающих бюрократический барьер, который порой бывает проблематично преодолеть. Социальная ценность права выражается лишь в процессе его реализации, который приводит к его осуществлению. Одним из признаков цивилизованного правового государства является «жизнеспособное» право¹⁶.

Некоторые препятствия, возникающие в процессе реализации прав ребенка преодолеваются субъектом права самостоятельно, другие – совместными усилиями сторон конфликта, третьи становятся предметом государственной защиты. Суть последней в том, что она является конституционной гарантией, ее природа должна способствовать скорейшему достижению цели осуществления правомочным лицом его права¹⁷. Для создания подобных гарантий государству необходимо создавать и поддерживать институты, которые будут способствовать осуществлению гражданами своих прав и свобод.

Уже в течение нескольких десятилетий в мировой практике функционирует и развивается особый институт, позволяющий обеспечить целенаправленную и приоритетную защиту прав детей. Таким механизмом является институт Уполномоченного по правам ребенка. По информации ЮНИСЕФ, во многих странах (более 40) службы Уполномоченных по правам

¹⁵ С. 4 Miljeteig, P. (2005). Children's Ombudsman. Save the Children Norway's experiences with supporting and cooperating with independent institutions protecting children's rights - Volume 1. Retrieved February 2016 from: <http://resourcecentre.savethechildren.se/library/childrens-ombudsman-save-children-norways-experiences-supporting-and-cooperating-independent>

¹⁶ Михайлова Е.В. Способы и формы защиты прав граждан в России. М.: Издательский Дом «Городец», 2010. – С. 3

¹⁷ Там же.

ребенка на национальном и региональном уровнях выполняют функции независимого механизма обеспечения прав детей¹⁸.

О необходимости создания института уполномоченных по делам детей (иначе детского омбудсмена) говорится в п. 31 Декларации и Плана действий «Мир, пригодный для жизни детей», принятых Генеральной Ассамблеей ООН 10 мая 2002 года.

Институт омбудсмена, к которому относится и специализированный уполномоченный по правам ребенка, особое распространение получил в последней трети прошлого века. Омбудсмен является независимым лицом, уполномоченным осуществлять охранительную функцию в отношении прав граждан и осуществляющее контроль в форме обширного надзора за всеми государственными должностями, но без права изменения принятых ими решений¹⁹.

Должности со сходным набором полномочий в части осуществления контроля за деятельностью чиновников можно найти еще в античных государствах. В Римской империи избирались народные трибуны, защищавшие население от произвола чиновников; в Османской империи существовали мухтасибы, выполнявшие превентивные функции и занимающиеся просвещением населения.

Институт, наиболее близкий к современному пониманию омбудсмена, появился в Швеции в XVI веке и именовался Главным Сенешалем, в обязанности которого входило осуществление надзора за правосудием. Уже в 1809 году в Швеции учреждается должность Омбудсмана Юстиции.

До 60-х годов XX века институт омбудсмена существовал только в двух скандинавских странах (в 1919 году должность омбудсмена учреждается в Финляндии), уже затем данный институт начинает распространяться и в других странах.

¹⁸ Международная и внутригосударственная защита прав человека: Учебник. / Под ред. Р.М. Валеева. — М.: Статут, 2011.

¹⁹ Институт Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации. Учебное пособие. / Под ред. А.Ю.Сунгурова. — СПб.: Норма, 2003. С. 7

Специализированный институт детского омбудсмена является новым, впервые он был учрежден в Норвегии в 1981 году. Норвежский Барнеомбудет (Barneombudet) является независимым защитником прав, свобод и законных интересов детей в возрасте до 17 лет.²⁰

В России институт уполномоченного по правам ребенка впервые был создан в 1998 году в целях реализации положений Конвенции о правах ребенка. Министерством труда и социального развития РФ при поддержке ЮНИСЕФ был реализован пилотный проект по учреждению должности Уполномоченного по правам ребенка в пяти субъектах страны (г. Екатеринбург, г. Санкт-Петербург, Волгоградская область, Калужская область, Новгородская область). Постепенно должность регионального детского омбудсмена стала вводиться и в других регионах России.

В 1999 году от Комитета ООН после рассмотрения второго периодического доклада Российской Федерации о реализации положений Конвенции о правах ребенка поступили рекомендации по обсуждению на внутригосударственном уровне возможности формирования института детского омбудсмена на федеральном уровне.

В сентябре 2009 года (в год двадцатилетия принятия Конвенции о правах ребенка) с изданием Указа Президента РФ № 986 в России была учреждена должность Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка.

Учреждение в Российской Федерации должности федерального уполномоченного по правам ребенка и региональных детских омбудсменов свидетельствует о необходимости решения проблемы осуществления прав детей в стране, а также свидетельствует о демократизации государства. Россия, являясь частью европейского правового пространства имплементирует в свою правовую систему европейские правовые принципы. Наличие международно-правовых норм и механизмов защиты прав детей не перекладывает обязанности по гарантированию реализации прав ребенка на наднациональные органы, а

²⁰ Додонова А.Д. Становление института уполномоченного по правам ребенка в зарубежных странах // Учебные записки Орловского государственного университета. Серия: Гуманитарные и социальные науки. 2013. № 4(54) С. 24

способствует внедрению общеевропейских институтов и стандартов в ткань российского правового пространства и действительности.

Специфика института детского омбудсмана связана также с тем, что в своей деятельности он руководствуется не только исключительно внутригосударственными правовыми предписаниями, но и международными актами, стандартами и принципами. Роль уполномоченного по правам ребенка сводится не только к защите прав детей, но и изменения отношения к категории прав ребенка в целом, улучшение положения ребенка в обществе. Специальный уполномоченный, с одной стороны, должен способствовать осуществлению уже закрепленных прав детей, с другой, содействовать признанию тех прав, которые еще не нашли отражение в национальном законодательстве.

При этом стоит отметить, что институт российского уполномоченного по правам ребенка должен развиваться по своему пути с учетом особенностей именно нашего государства, в первую очередь, ориентируясь на особенности семейной политики России в соответствии с ценностями и приоритетами нашей страны, не довольствуясь копированием имеющихся западных примеров.

Так, например, 5-6 апреля 2016 г. в г. София в рамках Конференции высокого уровня по защите прав детей Советом Европы была утверждена Стратегия по защите прав ребенка на период 2016-2021 г.г.²¹ Российская Федерация, в целом разделяя европейскую политику, направленную на защиту прав детей, выразила категорические замечания относительно отдельных положений данной Стратегии. При этом было отмечено, что, поддерживая основные направления данной стратегии, Россия не готова принять положения Стратегии в полном объеме. Российская Федерация зарезервировала свое право участия в реализации отдельных мероприятий Стратегии, соответствующих менталитету страны и направлениях политики государства²².

²¹ Стратегия Совета Европы в поддержку прав детей (2016-2021) (принята Советом Европы в марте 2016 г.) // [Электронный ресурс] URL: www.coe.int/children (дата обращения: 03.06.2019).

²² Официальный сайт Министерства иностранных дел Российской Федерации // [Электронный ресурс] URL: <https://coe.mid.ru/-/o-prinatii-sovetom-evropy-novoj-strategii-po-zasite-prav-rebenka-sofia-5-6-aprela-2016-goda?inheritRedirect=true> (дата обращения: 03.06.2019).

Институт детского омбудсмана является важным механизмом, способствующим осуществлению и реализации прав детей, предотвращению злоупотреблений со стороны исполнительной власти, решению острых проблем в области гарантий прав каждого ребенка. Это качественно новый механизм формы защиты прав детей, реализующая функции государственного вневедомственного контроля (надзора).

Наличие в правовом государстве с развитым гражданским обществом института омбудсмана по правам детей, безусловно, имеет огромное значение, поскольку несмотря на то, что уполномоченный по правам ребенка является государственным правозащитным институтом, его отличает такой важный признак как независимость, нацеленность исключительно на защиту интересов детей.

1.2. Правовое регулирование статуса уполномоченных по правам ребенка в России и некоторых зарубежных странах

Исследователи, занимающиеся изучением института уполномоченного по правам ребенка, отмечают, что вопрос статуса омбудсмана невозможно рассмотреть в отрыве от принципов его создания²³.

В настоящее время в странах, где нашел отражение институт детского омбудсмана, существует четыре модели образования института уполномоченного по правам детей²⁴:

1) уполномоченные по правам ребенка, должности которых создаются в рамках уже существующих государственных органов (Германия, Дания, Канада, Испания);

²³ Синцов Г.В. Уполномоченный по правам ребенка в системе органов государственной власти // Lex Russica «Государство и право. Юридические науки» № 7 (116). 2016. С.163

²⁴ Международная и внутригосударственная защита прав человека: Учебник. / Под ред. Р.М. Валеева. — М.: Статут, 2011. С. 370; Комбаров Н.В. Мировой и российский опыт создания института уполномоченного по правам ребенка // Журнал правовых и экономических исследований, 2009. № 2 С. 39; Федорова О.В. Краткая характеристика деятельности уполномоченных по правам ребенка в некоторых зарубежных странах // Известия Иркутской государственной экономической академии № 6. 2013. С. 136

2) уполномоченные по правам ребенка, образованные в соответствии со специальным законом, принимаемым парламентом (Швеция, Норвегия, Исландия, Люксембург);

3) уполномоченные по правам ребенка, учрежденные в соответствии с законодательством об охране детства, в функции которых входит исполнение и контроль за исполнением соответствующего нормативно-правового акта (Новая Зеландия, Австрия);

4) уполномоченные по правам ребенка, учрежденные неправительственными организациями, работающие под их эгидой (Израиль, Финляндия).

Интересен опыт правового регулирования статуса детского омбудсмена в Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии. Институт федерального уполномоченного по правам ребенка там отсутствует, но при этом на региональном уровне, согласно региональному законодательству, действуют Комиссары по делам детей²⁵. Аппараты региональных уполномоченных в стране действуют независимо друг от друга. Комиссар по делам детей Англии действует в соответствии с Законом «О детях»²⁶, в котором закреплена его правовая статус. Комиссар назначается на должность Министром образования Великобритании. Комиссар по делам детей в Англии не является королевским служащим, а аппарат Комиссара является квазиавтономным, неправительственным органом.

О своей деятельности английский Комиссар предоставляет ежегодный отчет, при этом интересен тот факт, что отчет должен быть представлен также в виде, понятном и доступном для детей и их восприятия.

Уполномоченный по правам ребенка Северной Ирландии осуществляет свою деятельность на основании Закона от 1 мая 2002 года № 22 «Об

²⁵ Воробьева Д.С. Конституционно-правовой статус уполномоченного по правам ребенка: опыт Соединенного Королевства Великобритании (на примере Англии) и республики Ирландия // Вестник саратовской государственной юридической академии № 2 (97). 2014. С. 90

²⁶ Children Act 2004 // [Электронный ресурс] URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2004/31/contents> (дата обращения: 03.06.2019)

уполномоченном по правам ребенка»²⁷. Омбудсмена в Ирландии назначает Президент республики по представлению Парламента. Одним из направлений деятельности ирландского Уполномоченного является проведение регулярных консультаций с самими детьми, что способствует налаживанию контакта с детьми.

Ирландского омбудсмена по правам детей отличает наибольшая приближенность к субъектам, защиту прав которых он осуществляет. Так, заслуживает отдельного внимания процедура назначения первого в истории Ирландии детского Уполномоченного. Национальный совет по делам детей привлек 15 детей к составлению перечня должностных обязанностей омбудсмена. Кандидаты на должность уполномоченного в процессе отбора проходили интервью и участвовали в ролевой игре с детьми. По итогам рекомендации относительно назначения были направлены Правительству, а затем в Парламент²⁸.

Нацеленность на наибольшее приближение детей к деятельности омбудсмена и привлечение их к работе данного института свойственно европейским уполномоченным по правам ребенка и является положительным примером для других стран²⁹.

Норвежскими учеными проведено исследование относительно влияния участия детей в деятельности Уполномоченного на общую тенденцию институционального развития данного учреждения, а также предложены меры, способствующие вовлечению детей в обсуждение существующих проблем. Предлагает два основных подхода к привлечению детей к деятельности Уполномоченного по правам ребенка. Первый подход связан с вовлечением детей в политические диалоги на регулярной или постоянной основе. Такой институционализированный подход может принимать форму молодежных

²⁷ Официальный сайт Уполномоченного по правам ребенка Республики Ирландия // [Электронный ресурс] URL: <https://www.oco.ie/> (дата обращения: 03.06.2019).

²⁸ Тимофеев М.Т. Институт омбудсмена в Великобритании и Ирландии: контроль, основанный на сотрудничестве. М., 2006. С. 79

²⁹ Hodgkin, R., & Newell, P. (2008). Child Participation and Children's Ombudsman Institutions within the European Union: Preliminary Report. Retrieved March 2015 from: <http://resourcecentre.savethechildren.se/library/child-participation-and-childrens-ombudsman-institutions-within-european-union>, С. 14

консультативных групп или молодежных комиссий с целью консультирования политиков по вопросам законодательства, политики, бюджета и программ, затрагивающих детей и молодежь. Второй подход связан с проведением специальных встреч с детьми по вопросам, вызывающим наибольшую обеспокоенность в определенный период. Это может быть реализовано путем проведения консультаций, собеседований или слушаний, что облегчает получение мнения от большего числа детей³⁰.

Сами по себе эти подходы не гарантируют, что участие будет эффективным или, что взгляды детей окажут существенное влияние на деятельность омбудсмена. Исследователи утверждают, что успех совместных инициатив основан на соблюдении ряда принципов, которые гарантируют, что весь процесс является подлинным, этически обоснованным и уважающим взгляды и уникальное положение детей. По сути, этот процесс должен быть прозрачным и информативным, а также добровольным и уважительным, поддерживаемым благоприятной для детей средой и методами работы³¹.

Одним из недостатков деятельности уполномоченных по правам ребенка в России является как раз отсутствие мероприятий, направленных на сближение омбудсменов с самими детьми, совместное обсуждение имеющихся проблем, вовлечение подростков в их решение, формирование инициативности и активности в среде детей. Российский менталитет больше базируется на том, что решение проблем в обществе должно целиком и полностью отводиться взрослым, тогда как необходимо предпринимать меры для эффективного диалога с детьми, а для этого взрослые должны научиться взаимодействовать с детьми в качестве равных партнеров.

Особенностью польского омбудсмена по правам детей является то, что он обладает конституционным статусом³². Деятельность омбудсмена по правам ребенка в Польше регулируется отдельным законом, который устанавливает

³⁰ The Norwegian Ombudsman for Children on child participation Polycarp Musinguzi, Ingunn T. Ellingsen Journal of Comparative Social Work. 2017;12(2): 147-169 DOI 10.31265/jcsw.v12i2. C. 4

³¹ Lansdown, G. (1997). Children's rights to participation and protection: A critique. In M. Davies & C. Cloke (Eds.), Participation and Empowerment in Child Protection (pp. 19-38). West Sussex: John Wiley & Sons Ltd. C. 155

³² Конституция Республики Польша OJ. 1997, № 78, поз. 483 // [Электронный ресурс] URL: <https://www.rpo.gov.pl/konstytucja> (дата обращения: 03.06.2019).

для омбудсмена определенные ограничения (в частности, заниматься иной профессиональной деятельностью), но при этом предоставляет гарантии независимости и неприкосновенности. Уполномоченный назначается польским парламентом, перед которым он приносит присягу и перед которым несет ответственность.

До недавнего времени российского омбудсмена по правам ребенка относили к первой модели. Изначально данный институт появился в субъектах страны, где порядок создания детского омбудсмена отличался и устанавливался нормативным актам субъекта. С 2009 года в России создан институт федерального детского омбудсмена, правовой статус которого до декабря 2019 г. определялся положениями Указа Президента РФ № 986 от 01.09.2009 г. С 2009 года среди теоретиков и практикующих юристов не утихала дискуссия относительно необходимости принятия отдельного федерального закона, регламентирующего правовой статус уполномоченных по правам ребенка, вносились предложения и предлагались поправки в действовавший подзаконный нормативно-правовой акт.

С законодательной инициативой по принятию отдельного нормативно-правового акта федерального уровня, посвященного регламентации правового статуса омбудсмена по правам ребенка, выступил Президент Российской Федерации. 28 декабря 2019 г. вступил в силу Федеральный закон от 27.12.2018 № 501-ФЗ «Об уполномоченных по правам ребенка в Российской Федерации»³³.

В пояснительной записке к проекту федерального закона отмечается, что предлагаемый законопроект направлен на дальнейшее развитие института уполномоченного по правам ребенка не только на федеральном уровне, но и в субъектах Российской Федерации, а также на создание эффективных механизмов защиты прав и законных интересов детей.

³³ Федеральный закон от 27.12.2018 № 501-ФЗ «Об уполномоченных по правам ребенка в Российской Федерации» // «Российская газета», № 295, 29.12.2018.

Так, законопроектом определяются особенности правового положения, основные задачи, полномочия Уполномоченного, а также основы правового статуса уполномоченных по правам ребенка в субъектах Российской Федерации³⁴.

Принятие отдельного федерального закона, закрепляющего правовой статус детского омбудсмена, является важным шагом, поскольку подчеркивает значимость данной должности в системе государственной власти, что приведет к повышению эффективности защиты прав и законных интересов детей в Российской Федерации.

В соответствии с федеральным законом № 501-ФЗ омбудсмен по правам ребенка назначается на должность Президентом Российской Федерации сроком на пять лет. Порядок назначения уполномоченного по правам ребенка в субъекте Российской Федерации устанавливается соответствующим нормативно-правовым актом субъекта.

На Уполномоченного возлагается функция по обеспечению гарантий государственной защиты прав и законных интересов детей, реализации и соблюдения прав и законных интересов детей государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами.

Деятельность Уполномоченного дополняет существующие средства обеспечения защиты прав и законных интересов детей, не отменяет полномочий государственных органов, обеспечивающих защиту и восстановление нарушенных прав и законных интересов детей, и не влечет за собой пересмотра таких полномочий.

Закон устанавливает обязательные требования к кандидату на должность уполномоченного по правам ребенка: гражданин Российской Федерации должен быть не моложе тридцати лет, обладать безупречной репутацией, иметь высшее образование, а также опыт работы по реализации и защите прав и

³⁴ Законопроект № 558290-7 «Об уполномоченных по правам ребенка в Российской Федерации» // [Электронный ресурс] URL: <http://sozd.duma.gov.ru/bill/558290-7> (дата обращения: 03.06.2019).

законных интересов детей, восстановлению нарушенных прав и законных интересов детей либо опыт правозащитной деятельности.

С учетом характера деятельности Уполномоченного, а также тот факт, что данный институт является индивидуализированным и отношение к нему во многом зависит от лица, замещающего эту должность, предлагается ввести обязательный количественный порог опыта работы претендента на должность омбудсмена по правам ребенка в сфере реализации и защиты прав ребенка, а также опыт правозащитной деятельности не менее трех лет.

В соответствии с положениями 501 федерального закона на уполномоченного по правам ребенка распространяются ограничения в части занятия иной оплачиваемой деятельностью за исключением преподавательской, научной и иной творческой деятельности, а также занимать должности в парламенте, политической партии и т.п.

В отличие от предыдущего нормативно-правового акта, регулирующего статус и деятельность омбудсмена по правам ребенка, федеральный закон № 501 определяет круг задач Уполномоченного, к которым относятся: обеспечение защиты прав и законных интересов детей, являющихся гражданами России независимо от их территориального нахождения, а также детей с иностранным гражданством или без гражданства на территории Российской Федерации; содействие формированию и эффективному функционированию государственной системы обеспечения реализации, соблюдения и защиты прав и законных интересов детей государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами, а также мониторинг и анализ эффективности этого функционирования; участие в формировании и реализации единой государственной политики в области обеспечения и защиты прав и законных интересов детей; предупреждение нарушения прав и законных интересов детей, а также содействие их восстановлению в случае нарушения; участие в деятельности по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних; содействие развитию

международного сотрудничества в области защиты прав и законных интересов детей.

Как видно, перед уполномоченным по правам ребенка поставлен широкий круг основных направлений деятельности, в реализации которого ему будут помогать обширные полномочия, также указанные в новом нормативном акте.

Уполномоченный по правам ребенка подотчетен непосредственно Президенту РФ, которому ежегодно предоставляет доклад о результатах своей деятельности, где отражает уровень соблюдения прав и законных интересов детей в России, а также предлагает меры, направленные на совершенствование правового положения детей.

Законодательство также содержит гарантии деятельности омбудсмена по правам ребенка, устанавливая ответственность за вмешательство в деятельность Уполномоченного или воспрепятствование его деятельности.

Новеллой является закрепление правового статуса уполномоченного по правам ребенка в субъекте РФ федеральным нормативно-правовым актом. Так, статья 14 Федерального закона от 27.12.2018 № 501-ФЗ закрепляет основной перечень прав регионального омбудсмена по правам ребенка, который должен быть детализирован на региональном уровне.

При рассмотрении правового регулирования статуса того или иного субъекта государственной власти необходимо обратиться к принципам (основным идеям, началам), на основе которых должна строиться и функционировать его деятельность. Важным упущением является невключение принципов функционирования уполномоченного по правам ребенка в положения Федерального закона от 27.12.2018 № 501-ФЗ. Считаем необходимым отметить следующие принципы организации и деятельности уполномоченных по правам ребенка:

- принцип независимости, который является ключевым в деятельности омбудсмена и характеризуется как свобода от влияния и вмешательства в деятельность уполномоченного со стороны иных государственных структур.

Основываясь на принципе независимости, Уполномоченный выявляет нарушения прав, свобод и законных интересов со стороны государственных органов; сообщает об этом в правоохранительные и надзорные органы для принятия ими соответствующих мер реагирования; составляет объективные данные об уровне соблюдения прав детей, а также о защищенности детства; взаимодействует с международными объединениями по вопросам прав детей и т.д.;

- принцип профессионализма является неотъемлемой основой функционирования института омбудсмена, поскольку для эффективной реализации возложенных задач Уполномоченный должен обладать комплексом специальных знаний в области прав ребенка и необходимыми навыками по оказанию помощи детям в реализации прав и их восстановлению в случае нарушения;

- принцип гласности и информационной открытости предполагает, что уполномоченные по правам ребенка осуществляют свои функции открыто, публикуя в СМИ отчеты о результатах своей деятельности, публично выступая перед обществом по вопросам реализации и защиты прав детей; публикуют информацию относительно реального положения ребенка в государстве и т.п.;

- принцип доступности в деятельности уполномоченных по правам ребенка должен создавать возможность каждому в случае необходимости обратиться за помощью к омбудсмену в любой доступной или удобной для него форме.

1.3. Место уполномоченных по правам ребенка в системе исполнительной власти и их взаимодействие с органами государственной власти

Основным принципом правового государства является верховенство прав и свобод человека и гражданина. Следовательно, основной функцией такого государства является защита и охрана прав и свобод граждан, а также создание гарантий свободной реализации личностью своих прав и свобод. Для этого

государству необходима система институтов, механизмов, регламентированных процедур, гарантирующих защиту прав и свобод личности. Фигура уполномоченного по правам ребенка как разновидность специализированного омбудсмана является важным механизмом защиты прав детей и укрепления законности в деятельности органов государственной власти.

Е.В. Михайлова, рассматривая понятие защиты права как стадии его реализации, отмечает, что, рассматривая институт субъективных прав человека, нужно использовать три категории – «реализация права», «защита права» и «осуществление права». Автор отмечает, что первична именно реализация права, в случае возникновения необходимости производится его защита, в результате чего должно наступить осуществление права как итог всей правоприменительной практики³⁵.

В случае если в процессе правоприменительной деятельности лицо сталкивается с невозможностью осуществления права ввиду ее неэффективности ему необходимо попробовать защитить свои права.

«Защита права – это совокупность действий, объединенных общей целью добиться от правообязанного субъекта выполнения им возложенных на него обязанностей совершить определенные действия или воздержаться от их совершения, обеспечивающих соответствующее право правонаделенного субъекта»³⁶.

Защита права, как правило, сопряжена с необходимостью обращения к третьему лицу, которое обладает возможностью повлиять на действия правообязанного субъекта. Таким третьим лицом может быть только властный субъект – государство в лице своих органов. Таким образом, защита права – разновидность государственной деятельности.

Одним из таких третьих лиц, которые могут помочь в осуществлении ребенком своих прав, является уполномоченный по правам ребенка. Таким

³⁵ Михайлова Е.В. Способы и формы защиты прав граждан в России. М.: Издательский Дом «Городец», 2010. – С. 83

³⁶ Михайлова Е.В. Способы и формы защиты прав граждан в России. М.: Издательский Дом «Городец», 2010. – С. 90

образом, деятельность уполномоченных по правам ребенка можно отнести к одному из механизмов защиты права.

В юридической доктрине так до сих пор не достигнут консенсус относительно того, как разграничивать (необходимо ли вообще разграничивать) понятия «способ защиты» и «форма защиты» права.

Мы склонны считать, что существует две формы защиты права: юрисдикционная и неюрисдикционная³⁷. Юрисдикционная форма защиты прав ребенка связана с обращением за защитой права к государственным органам. В рамках юрисдикционной формы защиты выделяют общий (судебный) и специальный (административный) порядок защиты прав, некоторые выделяют третий, смешанный (административно-судебный) порядок, который предполагает обращение с жалобой в государственный орган перед направлением жалобы или иска в суд³⁸. В свою очередь считаем выделение такого рода порядка наряду с общим и специальным не совсем верным, поскольку при соблюдении обязательного досудебного порядка урегулирования спора перед обращением в суд лицо уже выбрало общий порядок защиты права в рамках юрисдикционной формы, а обращение с жалобой или претензией носит чисто формальный характер.

Неюрисдикционная форма защиты предполагает такие способы защиты прав, при котором не используется помощь компетентных органов.

Поскольку институт уполномоченного по правам ребенка является государственным правозащитным институтом, то обращение к данному государственному субъекту относится к специальному порядку защиты прав в рамках юрисдикционной формы.

В.В. Полянский относит омбудсменов к основным институтам административного правления, поскольку их полномочия носят управленческий характер. При этом по своей природе автор относит данный

³⁷ Завидов Б. Д., Гусев О. Б. защита гражданских прав по законодательству России // Арбитражный и гражданский процесс. 2000. № 1

³⁸ Комбаров Н.В. Мировой и российский опыт создания института уполномоченного по правам ребенка // Журнал правовых и экономических исследований, 2009. № 2. С. 67

институт к контрольным органам, поскольку у Уполномоченных нет полномочий накладывать санкции или освобождать от них³⁹.

Таким образом, находясь в системе органов исполнительной власти, уполномоченный по правам ребенка является своеобразной формой надзора за административными процессами государства, предоставляя лицу, ставшему жертвой акта «плохого управления» со стороны какого-либо органа, апеллировать к омбудсмену по правам ребенка.

Так, например, к Уполномоченному по правам ребенка в Самарской области с жалобой обратилась гражданка в связи с отказом в возбуждении уголовного дела по факту травмирования её сына диким животным, содержащимся в домашних условиях.

На туристическом маршруте в п. Красная Глинка их семья, в частности, несовершеннолетний ребенок подверглись нападению рыси, которая, как выяснилось в ходе последующей проверки, сбежала из жилого дома, в котором содержалась. В результате нападения хищника ребенок получил телесные повреждения и был госпитализирован. После обращения в правоохранительные органы заявительница получила постановление об отказе в возбуждении уголовного дела в связи с отсутствием в действиях хозяина рыси состава преступления. Родители мальчика считают, что данное решение принято незаконно и необоснованно, проверка проведена не в полном объеме.

Уполномоченным было подготовлено обращение в Прокуратуру Самарской области о проведении проверки по данным фактам и принятия мер прокурорского реагирования. Кроме того, для проверки законности содержания дикого животного в домашних условиях копия обращения была направлена в Самарскую межрайонную природоохранную прокуратуру.

В результате проведенных проверок было установлено, что содержание рыси в жилой квартире многоквартирного дома противоречит требованиям законодательства и создает угрозу причинения вреда неопределенному кругу

³⁹ Галлиган Д., Полянский В.В., Старилов Ю.Н. Административное право: история развития и основные современные концепции. — М.: Юрист, 2002. — С. 45

лиц. В связи с этим прокуратурой было направлено исковое заявление в районный суд с требованием о запрете содержания рыси в жилом помещении и её изъятии у владельца. Последнее решение об отказе в возбуждении уголовного дела отменено. В связи с допущенными при проведении проверки нарушениями прокуратурой района в адрес начальника территориального отдела полиции внесено требование об устранении нарушений федерального законодательства, которое рассмотрено и удовлетворено. Прокурору района строго указано на необходимость усиления контроля за ходом и результатами данной проверки⁴⁰. Приведенный пример ярко иллюстрирует реализацию на практике изложенных выше тезисов относительно места уполномоченного по правам ребенка в системе исполнительной власти.

Далее для определения места фигуры омбудсмана по правам детей в системе органов исполнительной власти рассмотрим его правовую характеристику.

Согласно Указу Президента РФ от 01.09.2009 г. № 986 в редакции, утратившей силу равно и в действующей, а также положениям Федерального закона № 501-ФЗ от 27.12.2018 уполномоченный по правам ребенка в Российской Федерации учреждается как должность при главе государства.

Согласно современному экономическому словарю под должностью понимается служебное положение работника, определяющее круг его полномочий и ответственности⁴¹. При этом согласно сводному перечню государственных должностей, утвержденному Указом Президента РФ от 11.01.1995 № 32 «О государственных должностях Российской Федерации»⁴², в отличие от Уполномоченного по правам человека и специализированного омбудсмана по защите прав предпринимателей должность Уполномоченного по

⁴⁰ Отчет о деятельности Уполномоченного по правам ребенка в Самарской области за 2018 г. // [Электронный ресурс] URL: <https://www.samregion.ru/authorities/others/upolnomochennyj-po-pravam-rebenka-v-samarskoj-oblasti/> (дата обращения: 03.06.2019).

⁴¹ Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б. "Современный экономический словарь. - 6-е изд., перераб. и доп. - М." (ИНФРА-М, 2011)

⁴² Указ Президента РФ от 11.01.1995 № 32 (ред. от 15.05.2018) «О государственных должностях Российской Федерации» // «Российская газета». № 11-12. 17.01.1995.

правам ребенка при Президенте РФ к государственным должностям не относится.

Попытаемся сравнить статус Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка со схожим институтом Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей. Так, согласно положению Федерального закона от 07.05.2013 № 78-ФЗ «Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации» уполномоченный при Президенте РФ по защите прав предпринимателей и его рабочий аппарат являются государственным органом с правом юридического лица.

Рассмотрим понятие государственного органа через его признаки. Орган государственной власти — часть единого государственного аппарата; государство наделяет государственный орган властными полномочиями; деятельность государственного органа осуществляется в соответствии с действующим законодательством; государственный орган имеет структуру; орган государственной власти осуществляет функции и задачи государства, которые последнее ему делегировало.

Конин Н.М. определяет орган государственной исполнительной власти (орган государственного управления) как «часть государственного аппарата, представляющую собой государственную организацию, наделенную управленческой компетенцией и осуществляющую задачи и функции государства посредством исполнительно-распорядительной деятельности»⁴³.

Некоторые исследователи определяют статус Уполномоченного по правам ребенка как индивидуализированный институт (орган)⁴⁴.

Исходя из вышеизложенных понятий и признаков, можно сделать вывод, что Уполномоченный по правам ребенка в Российской Федерации является государственным правозащитным органом с правом юридического лица, наделенным полномочиями управленческого характера в сфере обеспечения соблюдения и защиты прав и свобод детей, обладающим печатью, банковскими

⁴³ Н.М. Конин Административное право России в вопросах и ответах Учеб. пособие. 3-е изд., перераб. и доп. - "Проспект", 2010 г., С. 33

⁴⁴ Комбаров Н.В. Мировой и российский опыт создания института уполномоченного по правам ребенка // Журнал правовых и экономических исследований., 2009. № 2. С. 43.

счетами, фирменными бланками. Реализуя полномочия, установленные федеральным законом, Уполномоченный выступает механизмом исполнения функции Президента РФ, выступающего гарантом прав и свобод человека и гражданина согласно ч. 2 статьи 80 Конституции РФ.

Мировая практика показывает, что на сегодняшний день существует три модели функционирования омбудсмана в структуре исполнительной власти⁴⁵:

1) исполнительная модель, при которой омбудсмен функционирует в рамках определенного органа исполнительной власти. Данная модель функционирования омбудсмана по правам ребенка встречается довольно редко, например, она действует в некоторых субъектах США (в штатах Кентукки, Нью-Джерси, Оклахоме, Арканзасе, Иллинойсе, Нью-Йорке детские защитники создаются под эгидой Министерства здравоохранения и социальных служб, отчитывается перед министерством о своей работе)⁴⁶;

2) независимая модель, при которой омбудсмен не относится ни к одной из существующих трех ветвей власти и не подчиняется не одной из них. Такая модель существует в Нидерландах, Португалии, Намибии, характерна для таких регионов США, как Вашингтон, Джорджия, Индиана, Миссури. Такие уполномоченные учреждаются законом штата и не зависят от органов государственной власти⁴⁷.

3) парламентская модель, в рамках которой омбудсмен назначается парламентом и подотчетен ему. Данная модель характерна для Швеции, Германии и Финляндии.

Классической и наиболее распространенной моделью является парламентская. Это факт связан с историческими предпосылками, поскольку изначально институт возник как орган парламентского контроля над администрацией. Многие исследователи сходятся во мнении, что

⁴⁵ Волков Д.Н. Сравнительный анализ моделей института омбудсмана в мире // Историческая и социально-образовательная мысль. Том 7. № 2. 2015. С. 115; Синцов Г.В. Уполномоченный по правам ребенка в системе органов государственной власти // Lex Russica «Государство и право. Юридические науки» № 7 (116). 2016. С. 164

⁴⁶ Лихтер П.Л. Сравнительно-правовой анализ организационно-правового статуса уполномоченного по правам ребенка в России и США // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. № 1 (33). 2015. С. С. 85

⁴⁷ Там же С. 84

парламентская модель наиболее эффективна, так как основные нарушения прав граждан возникают при взаимоотношении с органами исполнительной власти⁴⁸.

В России Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка (федеральный омбудсмен по правам ребенка) можно отнести ко второй модели функционирования. Поскольку назначается на должность Уполномоченный президентом РФ и подотчетен ему, то в организационном плане Уполномоченный соотносится не с законодательным органом (как Уполномоченный по правам человека), а с главой государства. Должность Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка является должностью федеральной государственной гражданской службы по аналогии с полномочными представителями президента в субъектах страны.

Уполномоченные по правам ребенка в субъектах Российской Федерации назначаются на должность и функционируют в соответствии с законом субъекта. Единообразный подход к созданию института детского омбудсмана и его правовой регламентации в региональном законодательстве отсутствует.

«В регионах в настоящий момент сложилась различная практика правового регулирования создания и функционирования института уполномоченного по правам ребенка. В ряде субъектов Уполномоченные действуют при органах представительной или исполнительной власти, где-то при уполномоченном по правам человека (в г. Москве, Ростовской (Уполномоченный по правам ребенка является заместителем Уполномоченного по правам человека), Смоленской, Тверской областях, Красноярском крае. В Чукотском Автономном округе и Республике Тыва функции Уполномоченного по правам ребенка и деятельность по защите прав детей в регионе возложены на Уполномоченных по правам человека), где-то функционируют автономно»⁴⁹.

В соответствии с Законом Самарской области от 6 мая 2002 г. № 18-ГД «Об Уполномоченном по правам ребенка в Самарской области» региональный

⁴⁸ Волков Д.Н. Сравнительный анализ моделей института омбудсмана в мире // Историческая и социально-образовательная мысль. Том 7. № 2. 2015. С. 112

⁴⁹ Заключение Комитета по вопросам семьи, женщин и детей от 06.11.2018 N 3.6-5-85/1. Законопроект № 558290-7 «Об уполномоченных по правам ребенка в Российской Федерации» // [Электронный ресурс] URL: <http://sozd.duma.gov.ru/bill/558290-7> (дата обращения: 03.06.2019).

омбудсмен по правам ребенка назначается Губернатором⁵⁰. Данный вариант функционирования института уполномоченного представляется не вполне продуктивным, поскольку в данном случае не реализуется принцип независимости деятельности уполномоченного, так как омбудсмен выполняет задачи, поставленные исполнительной властью региона.

Схема, при которой уполномоченный по правам ребенка в субъекте включен в аппарат института уполномоченного по правам человека субъекта, также далека от идеала, поскольку в таком случае омбудсмен по правам ребенка ограничен в возможности выбора действий при решении возложенных на него задач. Регионами должен соблюдаться принцип самостоятельности Уполномоченных, поскольку уполномоченный по правам человека и уполномоченный по правам ребенка являются отдельными институтами.

Стоит отметить, что в последние годы наметился процесс «выведения» омбудсмена по правам ребенка из структуры аппарата уполномоченного по правам человека во многих регионах (Республика Татарстан, Чувашская Республика; Хабаровский, Забайкальский, Пермский край, Кировская, Кемеровская, Пензенская, Нижегородская, Челябинская области; Чеченская Республика).

На сегодняшний день наиболее важным считается обеспечение самостоятельности региональных уполномоченных по правам ребенка. На наш взгляд для этого необходимо привести функционирование уполномоченных по правам ребенка в субъектах Российской Федерации в соответствие с парламентской (классической) моделью. Это позволит обеспечить независимость уполномоченных по правам ребенка в субъектах Российской Федерации от государственных органов и должностных лиц субъекта.

До введения в действие Федерального закона от 27.12.2018 № 501-ФЗ взаимодействие Уполномоченного по правам ребенка осуществлялось в согласно общим принципам. С 28.12.2018 г. часть 1 статьи 9 Федерального

⁵⁰ Закон Самарской области от 6 мая 2002 г. № 18-ГД (ред. от 04.05.2011) «Об Уполномоченном по правам ребенка в Самарской области» // [Электронный ресурс] URL: <http://docs.cntd.ru/document/945006617> (дата обращения: 03.06.2019).

закона от 27.12.2018 № 501-ФЗ определяет, что омбудсмен по правам ребенка осуществляет взаимодействие с государственными органами, органами местного самоуправления, Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации, уполномоченными по правам ребенка в субъектах Российской Федерации и иными должностными лицами, обеспечивающими защиту прав и законных интересов детей.

Уполномоченный по правам ребенка в Российской Федерации является индивидуализированным субъектом государственного управления и реализация полномочий, предусмотренных его статусом, без взаимодействия с исполнительными органами и муниципальными органами власти невозможна. Для полноценной реализации государственной политики в области защиты детства необходима слаженная работа омбудсмента и органов государственной власти и местного самоуправления, осуществляющими функции по реализации прав и законных интересов детей, что может быть обеспечено только путем конструктивного совместного взаимодействия названных субъектов.

Взаимодействие омбудсмента по правам ребенка с органами государственной власти и органами местного самоуправления, а также должностными лицами необходимо рассматривать как совместную, согласованную, активную правоприменительную деятельность субъектов власти, направленную на защиту прав, свобод и законных интересов ребенка.

Так, к уполномоченному по правам ребенка в Самарской области через интернет-приемную Губернатора Самарской области обратились родители малолетних детей, проживающие в одном из районов г.о. Тольятти, по вопросам обеспечения безопасности детей на придомовой территории и ремонта располагающейся там детской площадки. Проблема касалась непригодного состояния детской площадки, которая представляла угрозу для здоровья малолетних детей.

По обозначенным проблемам Уполномоченный обратился к главе муниципального района. В интересах детей необходимая работа была организована в достаточно короткие сроки: осуществлен ремонт

существующего оборудования на детской площадке, проведена процедура списания малых архитектурных форм не подлежащих восстановлению, запланированы работы по установке дополнительных МАФ⁵¹.

Важно понимать, что взаимодействие Уполномоченного по правам ребенка с органами исполнительной власти и местного самоуправления возможно только при получении обратной связи от органов. Ранее (до закрепления статуса Уполномоченного по правам ребенка федеральным нормативно-правовым актом) для полноценного сотрудничества названных субъектов обязательным условием являлось волеизъявление со стороны государственных органов, поскольку несмотря на наличие властных полномочий у омбудсмана в законодательстве не содержалось положений об обязательности и императивности требований омбудсмана, что отмечал в своем исследовании М.Ю. Шамрин⁵². Федеральный закон от 27.12.2018 № 501-ФЗ в части 5 статьи 6 устанавливает обязанность органов государственной власти, местного самоуправления и должностных лиц по предоставлению Уполномоченному ответа на запрос в течение 15 дней с момента его поступления. Таким образом, на законодательном уровне установлена обязанность органов власти взаимодействовать с омбудсменом по правам ребенка, что поможет в оказании скорейшей помощи каждому ребенку.

⁵¹ Отчет о деятельности Уполномоченного по правам ребенка в Самарской области за 2018 г. // [Электронный ресурс] URL: <https://www.samregion.ru/authorities/others/upolnomochennyj-po-pravam-rebenka-v-samarskoj-oblasti/> (дата обращения: 03.06.2019).

⁵²Административно-правовой статус Уполномоченного по правам ребенка: историко-теоретический аспект: монография: монография / М.Ю. Шамрин, Д.К. Нечевин под ред. — Москва : Шамрин М. Ю., 2015. – С. 15.

Глава 2. Деятельность уполномоченных по правам ребенка в Российской Федерации

2.1. Структура института уполномоченного по правам ребенка в России

В первой главе настоящей работы указывалось, что формирование института омбудсмана по правам ребенка в Российской Федерации происходило с появления уполномоченных по правам ребенка в субъектах РФ. Интересен тот факт, что в федеративных государствах часто институт омбудсмана по правам ребенка представлен только на уровне регионов страны, а Федерального Уполномоченного, равно как и единой системы омбудсменов по правам ребенка, нет⁵³.

Конституция Российской Федерации, определяя наше государство как федеративное четко разграничивает предметы ведения. Так, пункт «б» части 1 статьи 72 Конституции РФ к совместному ведению РФ и ее субъектов относит защиту прав и свобод человека и гражданина. Таким образом, субъекты Российской Федерации вправе самостоятельно учреждать специализированные органы, обеспечивающие реализацию прав и свобод человека и гражданина. Согласно пункту «н» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации в предмет совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов входит также становление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления. Отсюда следует право субъектов самостоятельно определять общие принципы, лежащие в основе функционирования институтов уполномоченного по правам ребенка в субъекте, а также совокупность его прав и обязанностей.

Частью 2 статьи 76 Конституции РФ предусмотрено издание федеральных законов и принимаемых в соответствии с ними законов и иных нормативно-правовых актов субъектов РФ по предметам совместного ведения.

⁵³ Федорова О.В. Краткая характеристика деятельности уполномоченных по правам ребенка в некоторых зарубежных странах // Известия Иркутской государственной экономической академии № 6. 2013. С. 135; Лихтер П.Л. Сравнительно-правовой анализ организационно-правового статуса уполномоченного по правам ребенка в России и США // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. № 1 (33). 2015. С. 84

До 2009 года омбудсмены по правам ребенка осуществляли деятельность исключительно в рамках конкретных субъектов (не во всех регионах страны он был представлен) и их правовой статус определялся региональным законодательством.

С изданием Указа Президента РФ от 01.09.2009 № 986 «Об Уполномоченном при Президенте Российской Федерации по правам ребенка» в России была учреждена должность федерального Уполномоченного по правам ребенка. Пунктом 5 было рекомендовано органам государственной власти субъектов учредить должность уполномоченного по правам ребенка.

Таким образом, с изданием Указа Президента РФ № 986 и с учреждением федерального омбудсмента по правам ребенка статус региональных омбудсменов по правам ребенка в нем не закреплялся, единая система детских защитников создана не была. Можно предположить, что именно ввиду этих обстоятельств и исторических особенностей института российского омбудсмента по правам ребенка на сегодняшний день не сформировалась сильная и единая вертикаль уполномоченных по правам ребенка в РФ.

Федеральный закон от 27.12.2018 № 501-ФЗ «Об уполномоченных по правам ребенка в Российской Федерации» стал важным шагом на пути формирования устойчивого, единого и функционального механизма защиты прав детей в лице Уполномоченных. На законодательном уровне закреплён не только статус Федерального Уполномоченного по правам ребенка, но и региональных омбудсменов по правам ребенка.

Федеральным законом от 27.12.2018 № 562-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об уполномоченных по правам ребенка в Российской Федерации» внесены важные поправки в Федеральный закон от 24 июля 1998 года № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации». Глава данного закона, посвященная организационным основам гарантий прав ребенка, дополнена статьей 16.1, согласно которой Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по правам ребенка и

уполномоченный по правам ребенка в субъекте Российской Федерации в пределах своих полномочий обеспечивают защиту прав и законных интересов детей.

Таким образом, на сегодняшний день федеральным законодательством утверждена структура омбудсменов по правам ребенка как института административного правления и новой формы защиты прав детей в Российской Федерации. Если ранее общая система защитников прав детей не только не была сформирована, но и не была закреплена в нормативно-правовом акте федерального уровня, то на сегодняшний день нормы федерального закона от 27.12.2018 № 501-ФЗ определяет формы взаимодействия Федерального Уполномоченного по правам ребенка с региональными уполномоченными.

В части 2 статьи 9 закона указывается, что Федеральный Уполномоченный обеспечивает эффективную деятельность региональных омбудсменов. Для этого Уполномоченному необходимо координировать деятельность уполномоченных по правам ребенка в субъектах Российской Федерации, направленную на реализацию единой государственной политики в области обеспечения и защиты прав и законных интересов детей.

Координация деятельности предполагает обеспечение согласованности действий всех субъектов управления, упорядочение деятельности для эффективной реализации общих целей. Координация может быть достигнута путем встреч, переговоров, обмена опытом и мнениями по существующим проблемам. В целях лучшего взаимодействия необходимо проводить конференции, съезды уполномоченных по правам ребенка, посвященные самым актуальным проблемам современной действительности в области прав детей, в рамках которых будет выстраиваться общий вектор политики омбудсменов по правам ребенка.

Обмен опытом омбудсменов различных регионов могло бы стать важным шагом на пути сотрудничества различных регионов, а также распространения различных новых социальных программ и методов поддержки детей в других регионах. Так, к примеру, 18.01.2019 г. при встрече Уполномоченного при

Президенте РФ по правам ребенка Кузнецовой Анны с Губернатором Курской области обсуждался большой круг вопросов в сфере защиты прав и законных интересов детей⁵⁴. Обсуждению подлежали как вопросы, касающиеся непосредственно региона, (в частности, учреждение института уполномоченного по правам ребенка в Курской области в соответствии с новым законодательством), так и обсуждался интересный опыт Пензенской и Тюменской областей в реализации социальной службы «одного окна», в рамках которой каждый желающий может получить информацию по любому вопросу, связанному с поддержкой семьи, детства и материнства. Подобные встречи и обмен опытом именно омбудсменов по правам ребенка смогли бы стать эффективным инструментом при выработке единой политики уполномоченных по правам ребенка в России.

Положительный результат по синхронизации деятельности омбудсменов по правам ребенка могло бы принести принятие единой стратегии уполномоченных по правам ребенка, в соответствии с которой могла бы строиться работа уполномоченных в регионах. Указом Президента РФ от 29 мая 2017 г. № 240 «Об объявлении в Российской Федерации Десятилетия детства» 2018-2027 годы объявлены Десятилетием детства. В целях обеспечения реализации данного Указа в Самарской области принято Постановление Губернатора Самарской области от 28.01.2019 № 8 «О Координационном совете при Губернаторе Самарской области по проведению в Самарской области Десятилетия детства».

Уполномоченным по правам ребенка как непосредственным субъектам, активно реализующим государственную политику в области поддержки детства, с учетом данного Указа, а также майских указов Президента РФ необходимо выработать общую стратегию по обеспечению и защите прав ребенка в Российской Федерации. Принятие подобного акта стало бы первым

⁵⁴ Официальный сайт Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка // [Электронный ресурс] URL: <http://deti.gov.ru/> (дата обращения: 03.06.2019).

шагом на пути к созданию единой системы омбудсменов по правам ребенка в РФ.

Также согласно п. 2 ч. 2 статьи 9 Федерального закона от 27.12.2018 № 501-ФЗ Уполномоченный оказывает региональным омбудсменам по правам ребенка правовую, информационную и иную помощь в пределах своих полномочий. Подобное взаимодействие приведет к скорейшему оказанию помощи нуждающимся детям. Институт детского омбудсмена всегда должен быть открытым, проблема, возникающая в регионе, не должна оставаться в его рамках в том случае, если ресурсов региона не достаточно для ее разрешения. Именно для совместного решения проблем и существует иерархия института Уполномоченного по правам ребенка. Так, в 2018 г. к Новосибирскому омбудсмену обратилось шестьдесят новосибирских семей, переехавших в регион по программе добровольного переселения соотечественников, с целью восстановить свое право на материнский капитал. Так как данная проблема возникла ввиду разногласий при толковании норм федерального законодательства, ее решение требует проведения серьезной работы, ввиду чего региональный омбудсмен обратилась за содействием к Уполномоченному при Президенте РФ по правам ребенка⁵⁵. Оказание содействия со стороны Федерального Уполномоченного будет способствовать укреплению института омбудсменов и улучшению мер, принимаемых для защиты прав и законных интересов детей в России.

П. 3 ч. 2 статьи 9 закона регламентировано право Федерального Уполномоченного создать в качестве консультативного и совещательного органа координационный совет уполномоченных по правам ребенка. Практика работы координационных советов омбудсменов по правам ребенка уже имеет положительный опыт в нашей стране, который необходимо продолжать и развивать в субъектах РФ.

⁵⁵ Официальный сайт Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка // [Электронный ресурс] URL: <http://deti.gov.ru/> (дата обращения: 03.06.2019).

Говоря о развитии института уполномоченных по правам ребенка, необходимо отметить, что каждый человек реализует большинство предоставленных ему прав в месте своего постоянного жительства. Как видится, именно с этим связано появление института омбудсмана по правам детей именно на региональном уровне. В последнее время в связи с экспансией бюрократии на местном уровне, давлением органов государственной власти на органы местного самоуправления, порой навязывание определенной политики, а также ввиду назначаемости должностных лиц исполнительной власти на местном уровне, следствием чего является снижение уровня контроля за властью со стороны населения институт независимого защитника прав и свобод (омбудсмана) становится одним из немногих рычагов воздействия на муниципальное управление.

Получает развитие процесс создания уполномоченных по правам ребенка на уровне муниципалитетов. Возрастание интереса населения к управлению на местном уровне способствует успеху уполномоченных в качестве посредников между общественностью и субъектами местной власти⁵⁶. Так, Областным законом Архангельской области «Об уполномоченном при Губернаторе Архангельской области по правам ребенка» предусмотрено право органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов учреждать должности уполномоченных по правам ребенка в муниципальных образованиях Архангельской области⁵⁷. В 2010 году в столице Республики Бурятия был создан институт уполномоченного по правам ребенка Улан-Удэнского городского Совета⁵⁸.

Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, являются наиболее приближенными к населению, что

⁵⁶ Ларичев А.А. Контроль над деятельностью муниципалитетов со стороны института омбудсменов: опыт Канады и его применимость в российских условиях // Сравнительное конституционное обозрение. № 5 (114). 2016. С. 90

⁵⁷ Областной закон «Об уполномоченном при Губернаторе Архангельской области по правам ребенка» от 14 ноября 2014 г. № 211-12-ОЗ // [Электронный ресурс] URL: <http://docs.cntd.ru/document/462610575> (дата обращения: 03.06.2019)

⁵⁸ Решение Улан-удэнского городского Совета депутатов от 9 декабря 2010 года № 386-28 «Об утверждении Положения об Уполномоченном улан-Удэнского городского Совета депутатов по правам ребенка» // Правда Бурятии – неделя. 2010. № 55»

должно способствовать эффективному решению вопросов местного значения. Однако в силу увеличения функциональной нагрузки органов местного самоуправления могут возникать сложности в реализации прав ребенка. Уполномоченный по правам ребенка в муниципальном образовании является своеобразным медиатором, посредником между гражданином и публичной структурой муниципальной власти. Омбудсмен по правам ребенка в муниципалитетах способен содействовать поиску мер, направленных на оптимизацию управленческих процедур на местном уровне, искать нестандартные подходы к решению возникающих препятствий в осуществлении прав детей на местном уровне.

Наряду с реализацией принципа независимости органов местного самоуправления в решение вопросов местного значения является положительным для осуществления защиты прав детей наличие дополнительных форм контроля над деятельностью муниципальной власти. Ввиду низкого уровня жизни большого количества граждан обращение к такому специфическому институту защиты прав ребенка как муниципальный омбудсмен может оказаться единственным доступным средством защиты прав для данной категории населения. Положительный опыт функционирования омбудсменов, наблюдаемый в зарубежных правовых системах, может стать основой для повсеместного внедрения института омбудсмена по правам ребенка в муниципальных образованиях в России⁵⁹.

Целесообразность внедрения института детского омбудсмена в муниципальных образованиях можно объяснить следующими факторами.

По аналогии с органами местного самоуправления, которые являются наиболее приближенным к населению властным образованием, необходим институт защиты прав ребенка, который будет выступать связующим звеном при традиционном разделении властных структур и гражданского общества.

⁵⁹ Ларичев А.А. Контроль над деятельностью муниципалитетов со стороны института омбудсменов: опыт Канады и его применимость в российских условиях // Сравнительное конституционное обозрение. № 5 (114). 2016. С. 93

Уполномоченный по правам ребенка в муниципальных образованиях способен осуществлять независимый контроль за соблюдением органами муниципальной власти прав детей, реализацией необходимых социальных программ, направленных на повышение качества жизни ребенка и улучшение его положения в социуме.

Омбудсмен на местном уровне способен выступать, в некотором смысле, лакмусовой бумагой, которая будет «сигнализировать» должностным лицам органов местного самоуправления, что принимаемые ими решения «не дошли» до конечного адресата – гражданина как получателя прав либо не получили надлежащей оценки со стороны органов местной администрации.

Уполномоченный в данном случае выражает точку зрения гражданского общества, доводит ее до сведения органов власти, а в необходимых случаях поясняет обществу позицию власти. Подобный механизм взаимодействия может устранить непонимание между личностью и местной властью, помочь последней выбрать правильный вектор развития и работать на интересы местного населения, а также оказать превентивное воздействие на муниципальных чиновников относительно недопустимости нарушения прав и свобод ребенка.

Будучи наиболее приближенным к населению, уполномоченный по правам ребенка в муниципальном образовании в процессе своей работы способен учитывать территориальные особенности прав детей. Рассматриваемый правозащитный институт, обладая такими свойствами, как доступность, бесплатность, гласность, позволяет наименее защищенным слоям общества найти положительную реакцию на нарушение своих прав и свобод.

Одним из главных принципов любого правового государства является то, что ни один механизм власти не должен и не может стоять выше, нежели закон, закрепляющий права и свободы человека. Для реализации этого принципа необходимы механизмы выявления фактов нарушения и несоблюдения прав граждан не только на государственном, но и на местном уровне.

Резюмируя материал настоящего параграфа, можно прийти к выводу, что до 2019 года в Российской Федерации единой структуры института Уполномоченных по правам ребенка не сложилось, причиной чему является факт отсутствия соподчинения между федеральным и региональными омбудсменами, а также ввиду отсутствия единого подхода к назначению на должность омбудсменов в субъектах. Все это способствовало торможению развития политики в сфере поддержки детства. Принятие специального федерального закона, посвященного регламентации статуса уполномоченных по правам ребенка в России, является важным шагом на пути устранения данных проблем. Но стоит отметить, что одного нормативно-правового акта федерального законодательства недостаточно, нужна кропотливая работа по приведению в соответствие с ним регионального законодательства. Также для реализации принципа независимости омбудсменов необходим переход регионов Российской Федерации на парламентскую модель омбудсмена, при которой уполномоченный назначается на должность представительным органом власти субъекта, что оградит институт уполномоченного от влияния государственных органов и должностных лиц субъекта.

Сформировать полностью независимый механизм, обеспечивающий реализацию прав ребенка в Российской Федерации намного сложнее, чем в небольших европейских государствах. Через какой период времени Россия придет к централизованной и единой системе омбудсменов по правам ребенка, пока неизвестно, но принимаемые на законодательном уровне меры показывают заинтересованность государства в развитии данного института и в обеспечении эффективной защиты прав и свобод ребенка.

2.2 Цели, задачи и направления деятельности уполномоченных по правам ребенка в Российской Федерации

Институт омбудсмена по правам ребенка является особенным, носит персонафицированный характер и его функции связаны исключительно с

обеспечением осуществления и защитой прав и свобод ребенка. В процессе реализации основных направлений деятельности уполномоченные по правам ребенка реализуют и функции государственного надзора (вневедомственного контроля). Некоторые исследователи быстроту распространения института омбудсмена частично связывают с отсутствием государственного механизма, осуществляющего общий надзор, отмечая при этом, что в странах, где в административном аппарате такой институт существует, вероятно возникновение конфликтов⁶⁰.

В системе государственных органов Российской Федерации институт общего надзора существует, но его деятельность не перекрывает работу других контрольно-надзорных органов, напротив, как указано в ч. 3 статье 2 Федерального закона от 27.12.2018 № 501-ФЗ деятельность уполномоченного дополняет существующие средства защиты прав и законных интересов детей, не отменяет полномочий иных государственных органов, осуществляющих схожую деятельность в сфере защиты прав и законных интересов детей и не влечет пересмотра данных полномочий.

Таким образом, работа уполномоченных по правам ребенка дополняет деятельность существующих государственных органов, осуществляющих защиту прав детей (органов опеки и попечительства, прокуратуры, полиции). Но при этом деятельность указанных органов строго обозначена процедурными рамками, административным регламентами, инструкциями и рекомендациями. Деятельность омбудсмена по правам ребенка отличается свободой данного института в принятии решений, выборе действий, так как она не загнана в четкий бюрократический круг⁶¹. Омбудсмены по правам ребенка в Российской Федерации не подменяют деятельность иных властных структур государства, а взаимодействуют в тесном контакте.

Исходя из положений нормативно-правового акта, регулирующего деятельность уполномоченных по правам ребенка в РФ, можно определить

⁶⁰ Институт Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации. Учебное пособие. / Под ред. А.Ю.Сунгурова. – СПб.: Норма, 2003

⁶¹ Галаяудинов Б.С. Анализ правового статуса уполномоченного по правам ребенка в Российской Федерации // Пробелы в российском законодательстве. № 3. 2014. С. 31

следующую цель функционирования института омбудсмана по правам ребенка – обеспечить гарантии государственной защиты прав и законных интересов детей, реализации и соблюдения прав и законных интересов детей государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами.

Исходя из цели, законодатель ставит перед уполномоченными следующие задачи (статья 5 Федерального закона от 27.12.2018 № 501-ФЗ):

1) уполномоченный обеспечивает защиту прав и законных интересов детей, являющихся гражданами РФ, независимо от их местонахождения, а также детей, обладающих иностранным гражданством или детей без гражданства.

Реализация данной задачи способствует обеспеченности прав детей на территории нашего государства независимо от правовой связи с Россией.

Так, в Канавинском районном суде г. Нижнего Новгорода в 2018 году рассмотрено дело № 2-4542/2018 по иску отца к матери малолетнего ребенка о незамедлительном возвращении ребенка в государство обычного проживания (на Украину)⁶². Местом рождения ребенка являлось иностранное государство, гражданство которого и получила девочка. В силу определенных неблагоприятных обстоятельств мать (гражданка Российской Федерации) вместе с ребенком была вынуждена покинуть территорию иностранного государства. С точки зрения защиты прав ребенка предметом рассматриваемого спора являлось право ребенка «не быть похищенным» (незаконно перемещенным или удерживаемым). Поскольку мать надлежащим образом исполняла свои родительские обязанности, ребенок посещает детское дошкольное учреждение, адаптирован к российской среде, для нее созданы все необходимые условия для проживания и развития матерью, за ребенком осуществляет забота и уход суд, руководствуясь положениями Декларации прав ребенка, принятой в 1959 году, Конвенцией о правах ребенка, Конвенцией

⁶² Решение Канавинского районного суда г. Нижнего Новгорода от 20.08.2018 г. по делу № 2-4542/2018 // [Электронный ресурс] URL: <https://kanavinsky--nnov.sudrf.ru/> (дата обращения: 03.06.2019).

о гражданско-правовых аспектах международного похищения детей 1980 г., концепцией «наилучших интересов ребенка» отказал отцу ребенка в удовлетворении заявленных требований. Стоит отметить, что как до рассмотрения гражданского дела, так и в процессе судебного спора (в нем уполномоченный выступал в качестве третьего лица) омбудсмен субъекта оказывал помощь ребенку в защите его прав и законных интересов, в частности, ребенок получил гражданство Российской Федерации.

К Уполномоченному по правам ребенка в Самарской области обратилась женщина с жалобой на проблему получения социальных выплат по уходу за ребенком. Молодая семья переехала в регион из Украины, имеет статус беженцев. После рождения ребенка на территории области им было отказано в оформлении социальных выплат до момента получения гражданства Российской Федерации. В настоящее время вся семья заявительницы имеет гражданство РФ, но после очередного обращения в территориальные органы социальной защиты, решение вопроса было отложено до момента получения ответов на запросы из Украины. Учитывая сложную жизненную ситуацию, в которой оказалась данная семья, для решения проблемы с начислением необходимых социальных выплат был направлен запрос от Уполномоченного в Министерство социально-демографической и семейной политики Самарской области.

После получения территориальными органами социальной защиты населения сведений о выдаче родителям ребенка паспорта гражданина РФ с отметкой о регистрации по месту жительства были оформлены и перечислены все полагающиеся ежемесячные пособия⁶³.

2) Содействует формированию и эффективному функционированию государственной системы обеспечения прав детей органами и должностными лицами.

⁶³ Отчет о деятельности Уполномоченного по правам ребенка в Самарской области за 2018 г. // [Электронный ресурс] URL: <https://www.samregion.ru/authorities/others/upolnomochennyj-po-pravam-rebenka-v-samarskoj-oblasti/> (дата обращения: 03.06.2019).

Поскольку все органы исполнительной власти формируют единую систему и эффективность работы ветви власти зависит от слаженной работы все органов и должностных лиц, реализация данной задачи является очень важной мерой на пути формирования единой системы защиты прав ребенка. В предыдущей главе мы выяснили, что институт уполномоченного по правам ребенка не может функционировать обособленно от остального государственного административного аппарата.

Важной проблемой института омбудсмена по правам ребенка является то, что правовое положение региональных уполномоченных отличается и зависит от предписаний регионального законодательства. При такой ситуации цели и задачи омбудсменов одинаковые, а силы (полномочия и рычаги влияния) различны. В двух субъектах (Чукотский автономный округ и Республика Тыва) по состоянию на февраль 2019 г. самостоятельный институт омбудсмена по правам ребенка отсутствует, а его функции возложены на уполномоченного по правам человека. В связи с этим Федеральный Уполномоченный Кузнецова Анна направила обращения в адрес глав субъектов, направленные на устранение существующих пробелов в региональном законодательстве⁶⁴.

3) В задачи уполномоченного входит осуществление мониторинга и составление анализа эффективности функционирования механизмов реализации, соблюдения и защиты прав и законных интересов ребенка органами исполнительной власти федерального и регионального уровня, органами местного самоуправления и специализированными организациями, предоставляющими услуги детям.

Данные, составленные по результатам мониторинга и анализа, будут основой для подготовки предложений по улучшению эффективности работы и взаимодействия органов государственной власти и прочих структур. Так, результаты всероссийского мониторинга уполномоченного были положены в

⁶⁴ Официальный сайт Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка // [Электронный ресурс] URL: <http://deti.gov.ru/> (дата обращения: 03.06.2019).

основу при составлении законопроекта по внесению изменений в законодательство, регулирующее систему детского отдыха и оздоровления⁶⁵.

4) Омбудсмен по правам ребенка участвует в формировании и реализации единой государственной политики в области обеспечения и защиты прав детей, в деятельности координационных органов, а также направляет соответствующие предложения Президенту РФ.

Уполномоченные по правам ребенка являются самым «профильным» институтом, участвующим в реализации государственной политики, направленной на защиту детства. Свобода от четких регламентированных рамок осуществления функций уполномоченный имеет возможность поиска и воплощения нестандартных способов решения той или иной проблемы.

Функционирование координационных органов играет важную роль, так как позволяет совместно обсуждать самые актуальные проблемы и совместно искать наиболее целесообразные пути их решения.

Так, заседание Координационного совета детских омбудсменов Центрального федерального округа, состоявшееся 4 апреля 2019 года позволило не только обсудить такие острые проблемы, как инклюзивное образование, питание в учебных учреждениях, профилактика интернет-зависимости среди подростков, но и наметить план предстоящей работы на период летнего отдыха детей⁶⁶.

5) В задачи омбудсмента по правам ребенка входит принятие превентивных мер и содействие восстановлению нарушенных прав ребенка.

В целях предупреждения нарушений прав и законных интересов детей Уполномоченный инициирует и проводит проверки в детских учреждениях, направляются предложения по улучшению существующего положения детей в регионах и стране в целом. Уполномоченный активно реализует задачу восстановления нарушенных прав детей в особенности в сфере ЖКХ и здравоохранения. Так, не осталось без внимания обращение подростка, семья

⁶⁵ Официальный сайт Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка // [Электронный ресурс] URL: <http://deti.gov.ru/> (дата обращения: 03.06.2019).

⁶⁶ Там же

которого оказалась в трудной жизненной ситуации в результате чего у семьи скопился изрядный долг по оплате услуг ЖКХ. Отдел социальной защиты населения отказал матери в назначении социальных выплат. Но благодаря оперативным действиям Уполномоченного при Президенте по правам ребенка матери было назначено ежемесячное пособие, а управляющая компания готова реструктуризировать долг⁶⁷.

б) Необходимо содействие Уполномоченного в деятельности по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних. Несмотря на общую тенденцию спада преступности несовершеннолетних (так, в 2018 г., по данным Генеральной Прокуратуры РФ, 40,86 тыс. преступлений, совершенных подростками, что на 3,9% ниже динамики 2017 года⁶⁸) необходима кропотливая и активная работа, направленная на предупреждение совершения подростками правонарушений. Необходима активная социальная работа с подростками, ранее совершившими правонарушения, что легче осуществлять на уровне муниципального образования и субъекта. Необходимо отслеживание детей, попавших в тяжелую жизненную ситуацию, поскольку именно этот фактор чаще всего приводит к безнадзорности ребенка и толкает на путь совершения правонарушений.

7) В задачи уполномоченного по правам ребенка входит оказание содействия развитию международного сотрудничества в области защиты прав и законных интересов детей.

Проблема защиты прав детей является межнациональной, и международное сообщество совместными усилиями реализует меры, направленные на предотвращение нарушений основных прав и свобод детей. Уполномоченный по правам ребенка должен реализовывать политику, направленную на обеспечение и защиту прав ребенка, не только на национальном уровне, но и в рамках международных объединений, налаживая партнерские отношения с другими государствами по вопросам защиты прав

⁶⁷ Официальный сайт Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка // [Электронный ресурс] URL: <http://deti.gov.ru/> (дата обращения: 03.06.2019).

⁶⁸ Информационно-аналитический портал правовой статистики Генеральной прокуратуры Российской Федерации // [Электронный ресурс] URL: <http://crimestat.ru/> (дата обращения: 03.06.2019).

детей, перенимая практический опыт и знания в области защиты детей в глобальном масштабе. Реализация данной задачи позволит применить системный подход к защите прав детей, который включает действия по исполнению международных обязательств по защите прав детей как на национальном, так и международном.

Сегодня ситуация, сложившаяся на Ближнем Востоке, приводит к бесконтрольному нарушению прав людей. По сравнению с взрослыми дети подвергаются большей опасности стать жертвами жестокого обращения, безнадзорности, насилия, эксплуатации, торговли людьми или принудительной вербовки в вооруженные группы. Они могут вовлекаться в шокирующие события или становиться их свидетелями либо быть разлученными с семьями. В то же время семья и другие структуры социальной поддержки могут ослабевать, а процесс образования – нарушаться. Международному сообществу необходимо работать с детьми и давать им возможности отстаивать свои права и обеспечивать свою защиту.

Права детей закреплены в международном праве, учитывая тот факт, что дети подвергаются специфическим рискам в плане защиты, реагирование на их особые потребности является одним из ключевых приоритетов в деятельности всех омбудсменов по правам ребенка в мире, так как защита детей является моральной обязанностью взрослых.

Деятельность Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка не ограничивается проблемами детей на национальном уровне, так, к примеру, Анна Кузнецова оказывает активную помощь в деятельности по возвращению детей, находящихся в тюрьмах на территории Сирии, которая неподконтрольна официальному правительству⁶⁹.

Исходя из задач, поставленных законодателем перед уполномоченным по правам ребенка, определяется компетенция омбудсмена.

⁶⁹ Официальный сайт Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка // [Электронный ресурс] URL: <http://deti.gov.ru/> (дата обращения: 03.06.2019).

В мировой практике принято в зависимости от компетенции омбудсмана выделять несколько моделей. Так, А.Ю. Сунгуров выделяет две модели: 1) классическая (реализуется в Швеции), при которой деятельность омбудсмана сводится к рассмотрению жалоб, поступающих от граждан, и даче рекомендаций уполномоченным органам по устранению нарушений; 2) согласно второй модели функционирования института уполномоченного по правам ребенка деятельность омбудсмана носит превентивный характер, а также способствует инкорпорации международных правовых норм в национальное законодательство⁷⁰.

На наш взгляд, данная классификация моделей функционирования омбудсмана является недоработанной. Наиболее разработанной считаем классификацию, при которой выделяется три модели компетенции уполномоченного по правам ребенка, действующие в мировой практике⁷¹:

1) правозащитная модель, при которой одной из главных функций омбудсмана является восстановительная, реализующаяся при помощи привлечения компетентных органов либо общественных объединений. Классическая модель в рассмотренной выше классификации. При такой модели функционирования омбудсмен не наделен большим кругом властных полномочий, он выступает своеобразным посредником, привлекающим к решению проблемы обратившихся граждан властные органы, располагающим аппаратом принуждения, а также направления рекомендаций государственным органам и должностным лицам по устранению допущенных нарушений прав и свобод ребенка. Данная модель успешно функционирует в странах Европы.

2) контрольная модель компетенции, при которой омбудсмены наделены властными полномочиями, распространена в некоторых штатах Америки. Основная задача уполномоченного при такой модели - обеспечение эффективности государственного управления путем осуществления надзора за деятельностью исполнительных органов, затрагивающих интересы детей. У

⁷⁰ Институт Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации. Учебное пособие. / Под ред. А.Ю.Сунгурова. – СПб.: Норма, 2003.

⁷¹ Лихтер П.Л. Проблемы совершенствования законодательства о компетенции уполномоченного по правам ребенка в субъектах Российской Федерации // Ленинградский юридический журнал. 2015. № 2

омбудсменов при этом меры реагирования носят обязательный характер, а не рекомендательный. При этом властные меры реагирования уполномоченных, функционирующих в рамках контрольной модели, не распространяются на деятельность органов законодательной и судебной власти. В данном случае в деятельности уполномоченного переплетаются контрольная и восстановительная функции.

3) П.Л. Лихтер выделяет третью модель компетенции уполномоченных по правам ребенка – императивную, отмечая, что практически она остается нереализованной⁷². При такой модели компетенции властные полномочия омбудсмена не ограничиваются исполнительными органами, а распространяются и на органы осуществления правосудия. Такая модель реализована в компетенции уполномоченного по правам человека в Швеции и Финляндии.

С учетом полномочий омбудсмена по правам ребенка в РФ, изложенных в статье 6 Федерального закона от 27.12.2018 № 501-ФЗ «Об уполномоченных по правам ребенка в Российской Федерации» можно констатировать, что в России омбудсмены по правам ребенка функционируют по первой (правозащитной или классической) модели компетенции.

Анализируя функции региональных детских омбудсменов и федерального Уполномоченного по правам ребенка, можно сделать вывод о том, что их деятельность носит следующий характер: 1. правозащитный; 2. разъяснительный; 3. контрольно-надзорный.

До вступления в силу Федерального закона № 501-ФЗ от 27.12.2018 г. данный институт не обладал необходимым набором полномочий и прав, который позволил бы Уполномоченному стать эффективным механизмом защиты прав детей. Новый нормативно-правовой акт существенно расширил возможности омбудсмена по правам ребенка, обозначил его полномочия, права, а также гарантии деятельности.

⁷² Лихтер П.Л. Проблемы совершенствования законодательства о компетенции уполномоченного по правам ребенка в субъектах Российской Федерации // Ленинградский юридический журнал. 2015. № 2, С. 60

Для реализация правозащитного направления деятельности омбудсмену по правам ребенка предоставлены такие полномочия, как возможность направления в органы государственной власти и органы местного самоуправления предложений о приостановлении или прекращении действия актов и решений, нарушающих права и законные интересы детей, а также о внесении изменений в акты и решения с целью обеспечения реализации и соблюдения прав и законных интересов детей.

Одним из самых главных недостатков правового регулирования статуса Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка являлось отсутствие у него права законодательной инициативы. Будучи государственным институтом, и одновременно сочетая в себе черты механизма гражданского общества в силу своей независимости, приближенности к гражданам, правозащитным характером деятельности, Уполномоченному по правам ребенка необходимо обладать возможностью лоббирования интересов детей в законодательном органе.

Например, в Литве детский омбудсмен вправе подготавливать правовые акты и предложения по вопросам улучшения мер защиты прав ребенка и его законных интересов, о внесении изменений в действующие правовые акты.⁷³ В Дании Комитет по правам детей выносит заключения на законопроекты, которые вносят изменения в правовой статус ребенка⁷⁴.

Так, в прессе была освещена история с шестьюдесятью семьями из Новосибирской области, которые переехали в регион по программе добровольного переселения соотечественников. Проблема возникла при получении этими семьями после оформления гражданства РФ сертификатов на материнский капитал, когда прокуратура стала обращаться в суд и признавать сертификаты недействительными. Все дело в том, что положения Федерального закона от 29.12.2006 № 256-ФЗ «О дополнительных мерах государственной

⁷³ Закон Литовской республики от 25 мая 2000 г. № VIII-1708 // [Электронный ресурс] URL: http://euro-ombudsman.org/reference/laws_and_other_documents/litva-zakon-o-kontrolere-po-ohrane-prav-rebenka (дата обращения: 03.06.2019).

⁷⁴ Федорова О.В. Краткая характеристика деятельности уполномоченных по правам ребенка в некоторых зарубежных странах // Известия Иркутской государственной экономической академии № 6. 2013. С. 135

поддержки семей, имеющих детей» гласят, что право на материнский капитал возникает у гражданина РФ, но не определяется, с какого момента должно быть получено гражданство. С другой стороны, Конституция РФ провозглашает, что все граждане имеют равные права и несут одинаковые обязанности. Новосибирский омбудсмен по правам ребенка обратилась к федеральному Уполномоченному за оказанием содействия в разрешении возникшей ситуации.

Решить проблему могла бы поправка в статью 3 Федерального закона от 29.12.2006 № 256-ФЗ, которая бы установила, что право на материнский капитал возникает при наличии у матери и ребенка гражданства Российской Федерации независимо от основания его приобретения. Однако в 2018 году предложение федерального омбудсмана осталось в Парламенте страны без внимания.

Федеральный закон от 27.12.2018 № 501-ФЗ устранил эту недоработку в правовом статусе уполномоченного по правам ребенка и предоставил омбудсмену по правам ребенка полномочие на направление членам парламента, а также иным субъектам законодательной инициативы предложений о принятии законодательных актов, внесении изменений, направленных на обеспечение реализации и соблюдения прав и законных интересов детей. Стоит отметить, что федеральный Уполномоченный Анна Кузнецова 01.02.2019 г. воспользовалась предоставленным ей новым полномочием и, руководствуясь пунктом 2 части 1 статьи 6 Федерального закона № 501-ФЗ, направила в нижнюю палату парламента предложение по внесению изменений в п. 1 статьи 3 Федерального закона от 29.12.2006 № 256-ФЗ⁷⁵.

Предоставление данного полномочия омбудсмену по правам ребенка в Российской Федерации позволит Уполномоченным быстрее «достучаться» до законодателя.

Если обратиться к законам субъектов, регулирующих деятельность региональных детских омбудсменов (на примере субъектов Приволжского

⁷⁵ Официальный сайт Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка // [Электронный ресурс] URL: <http://deti.gov.ru/> (дата обращения: 03.06.2019).

федерального округа), то можно сделать вывод, что в субъектах зачастую региональный Уполномоченный наделен полномочием по совершенствованию законодательства. Так, одной из задач детского омбудсмена Самарской области является содействие совершенствованию законодательства о правах ребенка⁷⁶. В республике Татарстан региональный уполномоченный принимает участие в разработке нормативных правовых актов, затрагивающих права и интересы ребенка⁷⁷. Законом Саратовской области уполномоченному по правам ребенка предоставляются права законодательной инициативы, получения проектов НПА по вопросам компетенции уполномоченного, обращаться с законодательными предложениями к Губернатору и в Правительство области⁷⁸. Региональный уполномоченный по правам ребенка в Оренбургской области также обладает правом законодательной инициативы⁷⁹. В Ульяновской области, напротив, законодательным актом субъекта уполномоченному по правам ребенка в Ульяновской области не предоставлено права законодательной инициативы, а в качестве его полномочий не закреплена возможность совершенствования законодательства, затрагивающего права детей⁸⁰.

С 28.12.2018 г. региональным уполномоченным право на направление в органы государственной власти субъекта и органы местного самоуправления предложений об издании нормативно-правовых актов, внесении изменений в действующие, затрагивающие права и законные интересы детей предоставлено федеральным законом.

На предложения и инициативы омбудсменов по правам ребенка по изменению действующего законодательства должно быть обращено

⁷⁶ Закон Самарской области от 6 мая 2002 г. № 18-ГД (ред. от 04.05.2011) «Об Уполномоченном по правам ребенка в Самарской области» // [Электронный ресурс] URL: <http://docs.cntd.ru/document/945006617> (дата обращения: 03.06.2019).

⁷⁷ Закон Республики Татарстан от 1 августа 2011 г. № 59-ЗРТ «Об Уполномоченном по правам ребенка в Республике Татарстан» // [Электронный ресурс] URL: <http://base.garant.ru/8168879/> (дата обращения: 03.06.2019).

⁷⁸ Закон Саратовской области от 25 февраля 2010 г. № 17-ЗСО «Об Уполномоченном по правам ребенка в Саратовской области» // [Электронный ресурс] URL: <http://base.garant.ru/9578151/> (дата обращения: 03.06.2019).

⁷⁹ Закон Оренбургской области от 4 марта 2011 г. № 4330/1017-IV-ОЗ «Об Уполномоченном по правам ребенка в Оренбургской области» (принят Законодательным Собранием Оренбургской области 16 февраля 2011 г.) // [Электронный ресурс] URL: <http://base.garant.ru/27512110/> (дата обращения: 03.06.2019).

⁸⁰ Закон Ульяновской области от 6 октября 2011 г. № 165-ЗО «Об Уполномоченном по правам ребёнка в Ульяновской области» // [Электронный ресурс] URL: <http://base.garant.ru/15330312/> (дата обращения: 03.06.2019).

пристальное внимание, поскольку уполномоченные ежедневно сталкиваются с проблемами в реализации прав детей и, обобщая опыт и практику, трезво оценить недостатки и пробелы нормативного регулирования.

Так, в отчете уполномоченного по правам ребенка в Самарской области за 2018 г. содержится интересное предложение по решению проблемы задолженности по уплате алиментных платежей. Уполномоченным предлагается внесение изменений в гражданское законодательство, связанное с установлением требования, позволяющего привлекать к погашению задолженности по алиментам на содержание детей родственников должника, в чью пользу должник приобрел имущество, как соучастников, способствующих уклонению должника от уплаты алиментов. Подобную норму предлагается распространить и работодателей, и руководителей, чьими действиями (наличие нелегальной зарплаты, игнорирование взыскания алиментов) создается ситуация сокрытия подлинных доходов должника.

Важным шагом стало предоставление Уполномоченному при Президенте РФ возможности направлять в государственные органы, имеющие право на обращение в Конституционный Суд Российской Федерации, мотивированные предложения об обращении с запросом о соответствии Конституции РФ актов федерального и регионального законодательства (пункт 1 части 1 статьи 6 Федерального закона № 501-ФЗ).

С учетом европейского опыта предлагается дополнить перечень полномочий Уполномоченного и внести изменения в статью 6 Федерального закона № 501-ФЗ, дополнив ее положением о том, что Уполномоченный в целях реализации возложенных на него задач проводит правовую экспертизу проектов федеральных законов, затрагивающих права и законные интересы детей. Данная новелла позволила бы предотвратить принятие нормативно-правовых актов, содержащих положения, не соответствующие международным стандартам в области защиты прав детей, а также ущемляющие права и законные интересы ребенка или определенных категорий детей.

Важной новеллой стало предоставление Уполномоченному при Президенте РФ полномочия на обращение в суд с административными исковыми заявлениями о признании незаконными решений, действий (бездействия) властных органов и должностных лиц в защиту прав и законных интересов детей. Это нововведение обеспечит дополнительный механизм защиты прав и законных интересов ребенка.

В Российской Федерации как правовом государстве должна обеспечиваться эффективная защита прав и свобод ребенка посредством осуществления правосудия, гарантирующего защиту прав и свобод гражданина от произвола представителей власти. Участие уполномоченного по правам ребенка в осуществлении правосудия необходимо для обеспечения приоритета наилучшего обеспечения интересов несовершеннолетнего при осуществлении судопроизводства.

На сегодняшний день большой блок дел, рассматриваемый с участием несовершеннолетних, регулируется административным процессуальным законодательством. Так, глава 31.1 Кодекса административного судопроизводства посвящена производству по административным делам о защите интересов несовершеннолетнего или лица, признанного в установленном порядке недееспособным, в случае отказа законного представителя от медицинского вмешательства, необходимого для спасения жизни.

Необходимо внесение в КАС РФ дополнительных норм, устанавливающих, что о принятии подобного административного заявления, затрагивающего права ребенка, к производству суд информирует уполномоченного по правам ребенка в субъекте Российской Федерации, который вправе участвовать в рассмотрении дела и дать заключение по делу. Предлагаемые изменения редакции ч. 1 ст. 285.2 КАС РФ (дополнить предложением следующего содержания): о возбуждении производства по административному делу суд информирует уполномоченного по правам

ребенка в субъекте Российской Федерации, который вправе участвовать в рассмотрении дела и дать заключение по делу.

Подобные меры позволят уполномоченному по правам ребенка в субъекте Российской Федерации оперативно реагировать на возникшую ситуацию и реализовать свои права в защиту интересов несовершеннолетнего.

Наиболее часто уполномоченный по правам ребенка принимает участие в спорах, связанных с воспитанием детей; защитой жилищных прав несовершеннолетних; лишением (ограничением) родительских прав и т.п. Данные категории дел рассматриваются в порядке, урегулированном законодательством о гражданском судопроизводстве. Участие уполномоченного по правам ребенка в судебной защите прав и законных интересов ребенка осуществляется в рамках процессуальных прав, предоставленных действующим гражданским процессуальным законодательством. Поскольку уполномоченный не обладает самостоятельным процессуальным статусом, его участие в процессе возможно в качестве третьего лица, не заявляющего самостоятельных требований относительно предмета спора (в данном случае уполномоченный привлекается к участию по ходатайству лиц, участвующих в деле); также возможно привлечение уполномоченного к участию в деле по инициативе суда в качестве государственного должностного лица, обеспечивающего гарантии государственной защиты прав и интересов ребенка в субъекте Российской Федерации, в порядке части 2 статьи 47 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации.

На сегодняшний день в судах чаще применяется практика привлечения уполномоченного по правам ребенка по делам, затрагивающим права и законные интересы детей, однако статистика по-прежнему остается недостаточно высокой. Так, за 2018 года уполномоченный по правам ребенка в республике Татарстан принял участие в 28 судебных делах (в 2015 году – в 8 делах, в 2016 году – в 25, в 2017 году – в 31). Из общего количества судебных процессов с участием Уполномоченного в 25 судебных спорах он был

привлечен он был привлечен судом по инициативе одной из сторон по делу в качестве третьего лица и в 5 случаях – по инициативе самого суда для дачи заключения в качестве государственного должностного лица⁸¹.

Считаем, что в судебных спорах, связанных с воспитанием детей, где особо остро встает вопрос соблюдения прав ребенка необходимо обязательное привлечение к участию в деле уполномоченного по правам ребенка в субъекте РФ. Именно в подобных случаях родители вместо защиты прав ребенка допускают их нарушения. Считаем необходимым внести изменения в Семейный кодекс Российской Федерации и дополнить статьей 78.1 следующего содержания: 1. При рассмотрении судом споров, связанных с воспитанием детей, независимо от того, кем предъявлен иск в защиту ребенка, к участию в деле должен быть привлечен уполномоченный по правам ребенка в субъекте Российской Федерации. 2. Уполномоченный по правам ребенка в субъекте Российской Федерации дает заключение по делу и вправе участвовать в рассмотрении дела.

Пункт 5 части 1 статьи 6 Федерального закона № 501-ФЗ предоставляет Уполномоченному право на участие по собственной инициативе в судебном разбирательстве по гражданским делам для дачи заключения в целях защиты прав и законных интересов детей. При этом данное полномочие предоставлено только федеральному омбудсмену по правам ребенка, что, на наш взгляд, является упущением. Необходимо предоставить аналогичное право и региональному уполномоченному по правам ребенка, поскольку он наиболее приближен к населению, а человек осуществляет свои права и законные интересы непосредственно по месту своего жительства.

Предлагается внести изменения в Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации и изложить часть 1 статьи 46 в следующей редакции: в случаях, предусмотренных законом, органы государственной власти, органы местного самоуправления, Уполномоченный при Президенте Российской Федерации

⁸¹Доклад о деятельности Уполномоченного по правам ребенка в республике Татарстан и соблюдении прав и законных интересов ребенка в республике Татарстан в 2018 году // [Электронный ресурс] URL: <http://rtdety.tatarstan.ru/> (дата обращения: 03.06.2019).

Федерации по правам ребенка, уполномоченный по правам ребенка в субъекте Российской Федерации, организации или граждане вправе обратиться в суд с заявлением в защиту прав, свобод и законных интересов других лиц по их просьбе либо в защиту прав, свобод и законных интересов неопределенного круга лиц.

Участие уполномоченного по правам ребенка в судебной защите прав и интересов ребенка является очень важным направлением его деятельности и необходимы меры, направленные на повышение его активности в этой сфере.

К контрольно-надзорному характеру относится деятельность, в рамках которой Уполномоченный в случае выявленных нарушений прав и законных интересов ребенка направляет в органы государственной власти и органы местного самоуправления мотивированные предложения с рекомендациями по устранению указанных нарушений, а также о привлечении виновных лиц к дисциплинарной, административной или уголовной ответственности. Также Уполномоченный при Президенте РФ по правам ребенка проводит проверку информации относительно нарушений прав детей в органах государственной власти, осуществляющих государственное управление в сфере реализации прав ребенка, а также в организациях, оказывающих услуги детям, получает от соответствующих органов, организаций и должностных лиц разъяснения.

Действующее законодательство не содержит указания на тот факт, что предписания уполномоченного по правам ребенка носят для соответствующих адресатов императивный характер. Но при этом Федеральный закон от 27.12.2018 г. № 501-ФЗ предусматривает гарантии деятельности федерального омбудсмена, в частности, в статье 12 содержится предписание о том, что невыполнение должностными лицами законных требований Уполномоченного и воспрепятствование его деятельности иным образом влечет ответственность, предусмотренную законодательством.

В ст. 17.2.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях предусмотрена ответственность в виде административного штрафа за вмешательство в деятельность Уполномоченного при Президенте

Российской Федерации по правам ребенка с целью повлиять на его решение; за неисполнение должностными лицами законных требований омбудсмена; за воспрепятствование деятельности в иной форме. Ответственность за аналогичные правонарушения в отношении региональных уполномоченных должна устанавливаться законами субъектов об административных правонарушениях. Так, ответственность за вмешательство в деятельность уполномоченного по правам ребенка в Самарской области, а также воспрепятствование его деятельности содержится в статье 10.6 Закона Самарской области от 1 ноября 2007 г. № 115-ГД «Об административных правонарушениях на территории Самарской области».

Уполномоченные по правам ребенка в процессе своей деятельности проводят разъяснительную работу, что является важным направлением их деятельности, несмотря на закрепление такой задачи в федеральном законе. Стоит отметить, что закон Самарской области от 06 мая 2002 года № 18-ГД «Об уполномоченном по правам ребенка в Самарской области» в качестве основной задачи Уполномоченного закреплено правовое просвещение в области прав ребенка, форм и методов их защиты.

Для лучшей реализации разъяснительного направления деятельности Уполномоченного по правам ребенка необходимо больше внимания уделять осведомленности населения о его деятельности. Для этого Уполномоченному необходимо тесно взаимодействовать со СМИ (у Уполномоченного должен быть доступ к печатным изданиям, финансируемым за счет средств федерального, регионального, местного бюджетов), представлять публичный отчет о своей деятельности.

В качестве эффективной меры, способствующей реализации разъяснительного и правозащитного направления деятельности Уполномоченного, предлагается проведение «Прямой линии с Уполномоченным при Президенте Российской Федерации по правам ребенка» по аналогии с «Прямой линией с Владимиром Путиным», а также подобные программы в рамках региональных СМИ с детскими омбудсменами субъектов.

Поскольку институт детского омбудсмена выступает в качестве субъекта, обеспечивающего защиту прав детей, то государству необходимо обеспечить доступность данного института для самих детей. В этом может помочь создание Уполномоченных по правам детей на уровне муниципальных образований, создание омбудсменов по правам ребенка в школах, а также проведение региональными Уполномоченными встреч непосредственно с детьми, что позволит выявить предложения самих детей, их видение решения конкретных проблем. Предлагается отчет уполномоченных по правам ребенка публиковать также в форме, понятной и доступной для детей. Такие меры успешно реализуются Уполномоченными по правам детей в Великобритании⁸².

В России, на наш взгляд, институтом уполномоченных по правам ребенка должна проводиться более детальная и активная работа с общественностью, в частности, с детьми как с равными партнерами. Для осуществления эффективного государственного управления в области обеспечения и защиты прав и законных интересов ребенка необходим диалог с подростками, обмен идеями, предоставление трибуны молодежи для высказывания своей позиции по тем или иным проблемам. Часто взрослые видят ситуацию с иного ракурса, не замечая того, как к ней относятся сами дети, важно в процессе реализации политики учитывать мнение детей. Положительной мерой стало создание Детских общественных советов при региональных омбудсменах, объединяющих детей различных возрастов. Эту идею необходимо развивать по всей стране.

2.3 Оценка эффективности деятельности уполномоченных по правам ребенка в Российской Федерации

Сам по себе факт наличия в государстве независимого органа, в компетенцию которого входит исключительно решение вопросов, связанных с

⁸² Воробьева Д.С. Конституционно-правовой статус уполномоченного по правам ребенка: опыт Соединенного Королевства Великобритании (на примере Англии) и республики Ирландия // Вестник саратовской государственной юридической академии № 2 (97). 2014. С. 91

интересами детей, вовсе не дает гарантии того, что права детей будут эффективно защищены в стране. Существование института уполномоченного по правам ребенка является основной единицей системы гарантий, обеспечивающих осуществление и защиту прав ребенка, а также их восстановление в случае нарушения.

Вопрос эффективности деятельности правозащитного института омбудсмена по правам ребенка является актуальным. Под эффективностью понимается достижение поставленного результата с минимально возможными издержками.

Эффективность любого института зависит от множества факторов, которые непосредственно или опосредованно могут влиять на функционирование того или иного механизма. Необходимо выделить те, которые главным образом сказываются на работе омбудсмена по правам ребенка.

Одним из ключевых факторов, влияющих на эффективность работы уполномоченного по правам ребенка, является его независимость. Омбудсмен по правам ребенка должен быть полностью независимым и свободным в выполнении своих обязанностей институтом без риска лишиться поддержки того или иного органа государственной власти или должностного лица. Не должно быть никакого риска прекращения финансирования института, если омбудсмен высказывает критику в адрес правительственных или иных структур.

Это лучше всего обеспечивается правовой базой, закрепленной федеральным нормативно-правовым актом. Такое нормативно-правовое регулирование служит важной гарантией того, что данный институт ставится выше правительственной политики, независим от политической элиты и призвана стать прочным механизмом защиты прав детей.

Таким образом, успешность функционирования института уполномоченного по правам ребенка в значительной степени связана с

организационно-правовым статусом омбудсмена; важно отсутствие проблем организационно-технического характера и финансирования⁸³.

Стоит отметить, что законодательное регламентирование статуса уполномоченных по правам ребенка в РФ исключает вышеназванные проблемы, поскольку закон устанавливает порядок взаимодействия уполномоченного с иными государственными органами и организациями, предусматривает порядок финансирования аппарата уполномоченного, а также возможность омбудсмена при необходимости создавать экспертные, консультативные, совещательные органы.

Однако независимость достигается не только за счет нормативно-правового регулирования правового статуса уполномоченного по правам ребенка. Важным фактором, влияющим на эффективность омбудсмена как индивидуализированного института, являются личностные качества, в первую очередь, такие, как добросовестность и дипломатическое мастерство не только самого уполномоченного, но и сотрудников его аппарата. Принцип независимости окажется бесполезным, если фигура уполномоченного по правам ребенка не обладает непоколебимым авторитетом и не пользуется уважением со стороны государственных, политических и общественных структур. Также необходимо основывать свои действия на твердых правовых и профессиональных знаниях, подкрепленных исследованиями и научными данными.

Следующим фактором, который необходимо отметить, является доступность необходимой для работы омбудсмена информации. В рамках реализации своих полномочий уполномоченный по правам ребенка не должен сталкиваться с трудностями при выяснении необходимых вопросов или невозможностью получения необходимой информации по ситуации, доведенной до его сведения.

⁸³ Акульшина С.Е. Институт уполномоченных по правам человека как один из способов внесудебной защиты прав ребенка // Вестник Рязанского государственного университета им. С.А. Есенина. Вып. № 28. 2010.

Также на эффективности института уполномоченных по правам ребенка как механизма защиты прав детей влияет фактор прозрачности деятельности уполномоченного и его аппарата, а также открытость и прозрачность для общественности процедуры назначения на должность омбудсмена.

Само собой разумеется, что для надлежащего функционирования омбудсмену потребуется аппарат с соответствующей квалификацией и необходимые ресурсы. Финансирование должно быть достаточным и осуществляться из стабильных источников. Информационная деятельность является затратной и инфраструктура, необходимая для обеспечения деятельности уполномоченного, всегда должна быть в наличии.

Следующий фактор, который является ключевым, это доступность института уполномоченных для самих детей. Для того чтобы служить цели поощрения и защиты прав детей, омбудсмен должен регулярно контактировать с детьми. Во-первых, важно найти способы, позволяющие информировать детей об их правах, а также об институте омбудсмена по правам ребенка. Во-вторых, важен информационный обмен между омбудсменом и детьми об их положении и условиях, влияющих на их права. Также необходимы механизмы, позволяющие уполномоченным по правам ребенка своевременно получать информацию о фактах нарушениях прав и законных интересов детей.

Реализовывать полномочия в качестве независимого учреждения не означает действовать в изоляции. Напротив, уполномоченные по правам ребенка должны находиться в тесном контакте с другими организациями, занимающимися правами детей: правительство, гражданское общество, профсоюзы, профессиональные организации, средства массовой информации, ученые, а также дети. Как защитник прав детей омбудсмен должен находиться в тесном контакте со всеми, кто оказывает влияние на права детей, для создания прочного союза в целях обеспечения широкого признания и уважения прав детей в стране.

Исходя из основных направлений деятельности уполномоченных по правам ребенка, можно выделить показатели эффективности деятельности омбудсменов.

Основной деятельностью уполномоченных по правам ребенка является правозащитная, которая связана с рассмотрением поступающих от граждан жалоб, участие уполномоченного в судебных процессах, затрагивающих права и свободы ребенка.

Критериями эффективности, определяющими полноценность реализации правозащитного направления деятельности будет показатель, выведенный путем соотнесения количества поступивших к омбудсмену по правам ребенка жалоб к количеству рассмотренных жалоб, результатом которых стало содействие в восстановлении нарушенных прав детей, а также к количеству жалоб, в которых нарушение прав ребенка не имело место.

В ежегодном отчете о деятельности уполномоченные приводят динамику обращений граждан, сравнивают статистику выявленных нарушений прав и законных интересов детей, а также проводят их классификацию. В результате такого обобщения и анализа уполномоченные по правам ребенка приводят картину, отражающую «белые пятна» в законодательстве и правоприменительной практике, что служит основой для предложения мер, направленных на устранение подобных недоработок.

В результате такого анализа уполномоченный по правам ребенка может обоснованно направлять в органы государственной власти субъекта и органы местного самоуправления мотивированные предложения о принятии новых нормативно-правовых актов и о внесении изменений в действующие, затрагивающие права и законные интересы детей. Критерием эффективности в данном случае будет являться показатель, определяющий соотношение внесенных уполномоченным предложений к принятым представительным органом власти. Также необходимо учитывать работу уполномоченного по правам ребенка в субъекте РФ по даче заключения к принимаемым нормативно-правовым актам, затрагивающим права и законные интересы

детей. Критерий эффективности будет складываться из соотношения общего количества принятых НПА, касающихся прав несовершеннолетних, к проектам НПА, на которые уполномоченный по правам ребенка представил свое заключение. Здесь стоит отметить, что подобное полномочие предоставлено не всем региональным омбудсменам, поскольку федеральный нормативно-правовой акт его не закрепляет, что на наш взгляд, является упущением.

Критерием эффективности реализации контрольно-надзорных мероприятий будет соотношение выявленных нарушений прав и законных интересов детей к устраненным нарушениям и последующее восстановление нарушенных прав. Также необходимо учитывать организованные уполномоченным по правам ребенка контрольные мероприятия, проведенные как совместно с иными государственными структурами, так и самостоятельно организованные.

В рамках разъяснительного направления деятельности уполномоченного по правам ребенка необходимо в качестве критерия эффективности учитывать количество проведенных встреч с населением, динамику мероприятий, организованных по инициативе уполномоченного, количество выступлений и публикаций уполномоченного в СМИ. При оценке показателя в данном направлении необходимо учитывать доступность института уполномоченного не только для совершеннолетних граждан, но и для самих детей, важно выявлять показатель информированности населения о правах и свободах ребенка, а также о полномочиях детского омбудсмена.

Эффективность деятельности уполномоченных также определяется способностью их взаимодействия и сотрудничества друг с другом, что говорит о формировании единой системы уполномоченных по правам ребенка в нашей стране. Так, например, через официальную электронную почту к уполномоченному по правам ребенка в Самарской области обратилась коллега – Уполномоченный по правам ребенка в Тюменской области по вопросу оказания содействия в поиске двух несовершеннолетних детей, предположительно пребывающих со своим отцом на территории Самарской

области. Запрос обусловлен опасением за жизнь и здоровье детей, так как отец воспитывает их один (мама лишена родительских прав), злоупотребляет спиртными напитками, не трудоустроен. Семья находилась на постоянном контроле служб профилактики города Тюмени, так как дети часто пропускали занятия в школе, отец был замечен в жестоком обращении к сыновьям. Специалисты опасались, что данная семья целенаправленно изменила место жительства, так как отец детей был предупрежден о возможности ограничения его в родительских правах и помещении мальчиков в социально-реабилитационный центр. В официальном запросе уполномоченного просили выяснить точное место нахождения данной семьи, проверить условия проживания несовершеннолетних, установить факт посещения ими образовательного учреждения. После взаимодействия уполномоченного с органами опеки и попечительства района, на территории которого предположительно проживает данная семья, было установлено, что мальчики проживают с бабушкой по линии матери в двухкомнатной благоустроенной квартире. Место нахождения отца детей неизвестно, он скрывается, в связи с чем возникли трудности с регистрацией несовершеннолетних по месту пребывания для дальнейшего прикрепления их к поликлинике и образовательному учреждению. При указанных обстоятельствах территориальными органами опеки и попечительства было принято возможное решение о жизнеустройстве детей – установление предварительной опеки и назначение временным опекуном бабушки детей с целью решения вопросов регистрации мальчиков и зачисления их в образовательное учреждение. В дальнейшем бабушка намерена оформить опеку над детьми в общем порядке. Данная информация была передана уполномоченному в Тюменскую область⁸⁴.

Эффективная деятельность уполномоченного по правам ребенка позволяет выявлять региональные проблемы, что позволяет акцентировать на этом внимание регионального правительства. Так, в отчете о деятельности

⁸⁴ Отчет о деятельности Уполномоченного по правам ребенка в Самарской области за 2018 г. // [Электронный ресурс] URL: <https://www.samregion.ru/authorities/others/upolnomochennyj-po-pravam-rebenka-v-samarskoj-oblasti/> (дата обращения: 03.06.2019).

уполномоченного по правам ребенка в Самарской области за 2018 г. отмечено увеличение динамики обращений граждан по проблемам образования. Через аппарат Общественной палаты РФ к Уполномоченному по правам ребенка в Самарской области поступило обращение гражданки о проблеме зачисления ее ребенка в дошкольное образовательное учреждение. Заявительница, состоявшая в очереди на предоставление учреждения в рождения ребенка, вынуждена уволиться с работы, так как отпуск по уходу за ребенком закончился, а место в дошкольном образовательном учреждении предоставлено не было. Учитывая сложную жизненную ситуацию, в которой оказалась данная семья, Уполномоченным было подготовлено ходатайство в городской департамент образования для изучения обозначенной проблемы и оказания содействия в её положительном решении в интересах малолетнего. На очередном заседании Комиссии по комплектованию ДООУ было принято решение о зачислении ребенка заявительницы в детский сад⁸⁵.

При выявлении подобных проблем уполномоченному по правам ребенка необходимо не ограничиваться декларированием данной проблемной ситуации, а принимать в рамках представленных полномочий активные меры, направленные на их устранение (внесение предложений по изменению нормативно-правового регулирования; вынесение вопроса на обсуждение, привлечение внимания общественных организаций, выяснение мнения общества по данному вопросу и т.п.).

Важным в работе уполномоченного по правам ребенка является подготовка и дальнейшая публикация ежегодного отчета о деятельности. В своем докладе уполномоченному необходимо отразить показатели основных направлений своей деятельности; отразить общий мониторинг соблюдения прав и законных интересов ребенка на территории субъекта; выявить причины существующих нарушений, предложить меры, направленные на их предупреждение; «привлечь внимание органов государственной власти,

⁸⁵ Отчет о деятельности Уполномоченного по правам ребенка в Самарской области за 2018 г. // [Электронный ресурс] URL: <https://www.samregion.ru/authorities/others/upolnomochennyj-po-pravam-rebenka-v-samarskoj-oblasti/> (дата обращения: 03.06.2019).

местного самоуправления, а также институтов гражданского общества к проблемам соблюдения прав и законных интересов ребенка»⁸⁶.

Федеральным законодательством регламентирован порядок предоставления отчета Уполномоченным при Президенте Российской Федерации по правам ребенка. Так, ежегодный доклад должен содержать помимо прочего оценку соблюдения прав и законных интересов детей в Российской Федерации, а также предложения о совершенствовании их правового положения. Доклады Уполномоченного размещаются в сети «Интернет» и официально публикуются в «Российской газете».

Порядок представления отчетов уполномоченными по правам ребенка в субъектах РФ регулируется региональным законодательством. В Самарской области уполномоченный представляет отчет Губернатору Самарской области и публикует его в СМИ.

На наш взгляд, уполномоченным по правам ребенка необходимо в конце каждого календарного года представлять план деятельности на следующий год, что будет выступать мерой, направленной на повышение эффективности работы уполномоченных по правам ребенка в России. По итогам календарного года сравнение запланированных мероприятий и показателей доклада уполномоченных по правам ребенка могло бы служить определением критерия эффективности деятельности данного механизма.

Стоит отметить, что на сегодняшний день нормативно не предусмотрена оценка эффективности деятельности уполномоченных. Также законодательно не закреплена возможность снятия с должности уполномоченного по правам ребенка лица, которое не справилось с возложенными на него полномочиями. Иными словами, действующее нормативно-правовое регулирование не устанавливает ответственности уполномоченных по правам ребенка за реализацию возложенных на него задач перед государством и обществом. Для разработки подобных мер, на наш взгляд, необходимо как научное

⁸⁶ Личковаха А.В. Ключевые показатели эффективности деятельности уполномоченного по правам ребенка в Российской Федерации (на примере Дальневосточного федерального округа) // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 03.06.2019)

исследование института уполномоченного по правам ребенка, так и более длительный временной период деятельности института в условиях обновленного правового регулирования, представляющий возможность формирования единого аппарата уполномоченных по правам ребенка в Российской Федерации на федеральном и региональном уровне.

Заключение

Уполномоченный по правам ребенка является особым институтом, позволяющим обеспечить целенаправленную и приоритетную защиту прав детей. Дополняя существующие механизмы, обеспечивающие осуществление прав ребенка, омбудсмен способствует не только реализации и восстановлению нарушенных прав, но и предпринимает меры, направленные на повышение качества жизни детей на территории государства, обеспеченности комплекса прав, предусмотренных международными нормами.

Государство обязано обеспечить гарантии соблюдения прав каждого ребенка, одной из них является наличие института уполномоченного по правам ребенка. Ввиду значимости данного механизма необходимо обеспечить омбудсмену все возможности для эффективной работы, главным образом, регламентировав все необходимые данному должностному лицу полномочия, а также обеспечив информационную, техническую и финансовую базу.

Несмотря на то, что уполномоченный по правам ребенка является государственным механизмом, он наиболее приближен к населению ввиду целей и характера своей деятельности, а также независимости. Ввиду этого уполномоченному по правам ребенка необходимо тесно взаимодействовать с институтами гражданского общества, а также непосредственно с самими детьми.

Одним из недостатков деятельности уполномоченных по правам ребенка в России является отсутствие мероприятий, направленных на сближение омбудсменов с детьми, совместное обсуждение имеющихся проблем, вовлечение подростков в их решение, формирование инициативности и активности в среде детей. Российский менталитет больше базируется на том, что решение проблем в обществе должно целиком и полностью отводиться взрослым, тогда как, напротив, необходимо предпринимать меры для эффективного диалога с детьми, а для этого взрослые должны научиться взаимодействовать с детьми в качестве равных партнеров. Необходимо

внедрять новые формы взаимодействия с общественностью в деятельность уполномоченных: взаимодействовать со СМИ в целях распространения информации о функционировании института омбудсмена по правам ребенка; проводить мониторинг в целях выявления информированности детей о существовании такого правозащитного института, а также осведомленности каждого ребенка о своих правах. В качестве эффективной меры, способствующей реализации разъяснительного и правозащитного направления деятельности Уполномоченного, предлагается проведение «Прямой линии с Уполномоченным при Президенте Российской Федерации по правам ребенка» по аналогии с «Прямой линией с Владимиром Путиным», а также подобные программы в рамках региональных СМИ с детскими омбудсменами субъектов.

Необходимо сделать институт уполномоченного доступным и понятным для самих детей. В этом может помочь проведение региональными уполномоченными встреч, конференций и форумов с подростками, что позволит выявить предложения самих детей, их видение решения конкретных проблем. Помимо этого, предлагается ежегодный доклад уполномоченных по правам ребенка публиковать также в форме, понятной и доступной для детей, размещая его в открытом доступе в сети «Интернет».

На сегодняшний день деятельность уполномоченных по правам ребенка регулируется положениями Федерального закона от 27.12.2018 № 501-ФЗ «Об уполномоченных по правам ребенка в Российской Федерации»; Указа Президента РФ от 01.09.2009 № 986 «Об Уполномоченном при Президенте Российской Федерации по правам ребенка»; Федерального закона от 24.07.1998 № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации», а также законами субъектов Российской Федерации.

Закон, регламентирующий правовой статус уполномоченных по правам ребенка достаточно полно определяет административно-правовой статус омбудсмена, регламентированы основные элементы правового статуса, такие, как цели и задачи деятельности, полномочия и функции, гарантии деятельности и ответственность за вмешательство в деятельность. Но при этом

законодательство не определяет перечень основных начал, на которых основывается работа уполномоченных.

Предлагается закрепление в законодательстве принципов организации и деятельности уполномоченных по правам ребенка:

- принцип независимости;
- принцип гласности и информационной открытости;
- принцип доступности.
- принцип профессионализма.

С учетом характера деятельности Уполномоченного, а также того факта, что данный институт является индивидуализированным и отношение к нему во многом зависит от лица, замещающего эту должность, предлагается ввести обязательный количественный порог опыта работы претендента на должность омбудсмана по правам ребенка в сфере реализации и защиты прав детей, а также опыт правозащитной деятельности не менее трех лет.

Обращение к уполномоченному по правам ребенка относится к специальному порядку защиты прав в рамках юрисдикционной формы. Уполномоченный по правам ребенка в Российской Федерации является государственным правозащитным органом с правом юридического лица, наделенным полномочиями управленческого характера в сфере обеспечения соблюдения и защиты прав и свобод детей, обладающим печатью, банковскими счетами, фирменными бланками. Реализуя полномочия, установленные федеральным законом, Уполномоченный выступает механизмом исполнения функции Президента РФ, выступающего гарантом прав и свобод человека и гражданина согласно ч. 2 статьи 80 Конституции РФ.

Уполномоченный при Президенте Российской Федерации осуществляет свою деятельность по независимой модели функционирования, поскольку назначается на должность Президентом РФ и подотчетен ему. В организационном плане Уполномоченный соотносен не с законодательным органом, а с главой государства. Должность Уполномоченного при Президенте

РФ по правам ребенка является должностью федеральной государственной гражданской службы.

До 2019 года в Российской Федерации единой структуры института Уполномоченных по правам ребенка не сложилось, причиной чему является факт отсутствия соподчинения между федеральными и региональными омбудсменами, а также ввиду отсутствия единого подхода к назначению на должность омбудсменов в субъектах. Все это способствовало торможению развития политики в сфере поддержки детства. Принятие специального федерального закона, посвященного регламентации статуса уполномоченных по правам ребенка в России, является важным шагом на пути устранения данных проблем. Но стоит отметить, что одного нормативно-правового акта федерального законодательства недостаточно, нужна кропотливая работа по приведению в соответствие с ним регионального законодательства. Также для реализации принципа независимости омбудсменов необходим переход регионов Российской Федерации на парламентскую модель омбудсмена, при которой уполномоченный назначается на должность представительным органом власти субъекта, что оградит институт уполномоченного от влияния государственных органов и должностных лиц субъекта.

Уполномоченный по правам ребенка в Российской Федерации является индивидуализированным субъектом государственного управления и реализация полномочий, предусмотренных его статусом, без взаимодействия с исполнительными органами и муниципальными органами власти невозможна. Взаимодействие омбудсмена по правам ребенка с органами государственной власти и органами местного самоуправления, а также должностными лицами необходимо рассматривать как совместную, согласованную, активную правоприменительную деятельность субъектов власти, направленную на защиту прав, свобод и законных интересов ребенка. Для повышения эффективности государственного управления в области защиты прав детей необходима тесная и слаженная работа всех звеньев государственного аппарата. Рассматривая взаимодействие уполномоченных по правам ребенка с

иными государственными органами, стоит отметить, что, реализуя свои полномочия, омбудсмен по правам ребенка дополняет деятельность органов по защите прав детей. При этом уполномоченные не связаны в своих действиях четкими бюрократическими предписаниями и регламентами, их полномочия можно трактовать расширительно ввиду специфики института. Таким образом, омбудсменам предоставлена свобода в принятии решений по конкретным ситуациям.

Помимо взаимодействия с органами исполнительной власти уполномоченным необходимо координировать направления работы внутри системы омбудсменов по правам ребенка. Координация может быть достигнута путем встреч, переговоров, обмена опытом и мнениями по существующим проблемам. Обмен опытом омбудсменов различных регионов в рамках специально проводимых мероприятий (форумах, конференциях, встречах, посвященных самым актуальным проблемам детства) могло бы стать важным шагом на пути сотрудничества различных регионов, а также распространения различных новых социальных программ и методов поддержки детей в других регионах.

Положительный результат по синхронизации деятельности омбудсменов по правам ребенка могло бы принести принятие единой стратегии уполномоченных по правам ребенка в РФ. Принятие подобного документа стало бы первым шагом на пути к созданию единой системы уполномоченных по правам ребенка в РФ.

Практика показывает развитие процесса создания уполномоченных по правам ребенка на уровне муниципалитетов, что можно считать положительным шагом. Предлагается законодательно рекомендовать муниципалитетам создавать институт уполномоченных по правам ребенка в городских округах и муниципальных районах.

Анализируя функции региональных детских омбудсменов и федерального Уполномоченного по правам ребенка, можно сделать вывод о том, что их

деятельность носит следующий характер: 1. правозащитный; 2. разъяснительный; 3. контрольно-надзорный.

В рамках реализации правозащитного направления деятельности уполномоченные, сталкиваясь с проблемами в реализации прав детей и, обобщая опыт и практику, имеют возможность вносить предложения по изменению действующего законодательства, на что должно быть обращено пристальное внимание представительных органов власти. При этом самим уполномоченным по правам ребенка необходимо не просто декларировать предлагаемые поправки, а активно выносить их на обсуждение.

Предлагается внести изменения в статью 6 Федерального закона № 501-ФЗ, дополнив ее положением о том, что Уполномоченный в целях реализации возложенных на него задач проводит правовую экспертизу проектов федеральных законов, затрагивающих права и законные интересы детей. Данная новелла позволит предотвратить принятие нормативно-правовых актов, содержащих положения, не соответствующие международным стандартам в области защиты прав детей.

При реализации правозащитного направления деятельности важным является участие уполномоченного по правам ребенка в судебных процессах, затрагивающих права и законные интересы детей. Считаем целесообразным внести следующие изменения в действующее законодательство.

Необходимо внесение в Кодекс административного судопроизводства РФ. Ч. 1 ст. 285.2 КАС РФ (дополнить предложением следующего содержания): о возбуждении производства по административному делу суд информирует уполномоченного по правам ребенка в субъекте Российской Федерации, который вправе участвовать в рассмотрении дела и дать заключение по делу.

Подобные меры позволят уполномоченному по правам ребенка в субъекте Российской Федерации оперативно реагировать на возникшую ситуацию и реализовать свои права в защиту интересов несовершеннолетнего.

Считаем, что в судебных спорах, связанных с воспитанием детей, где особо остро встает вопрос соблюдения прав ребенка, необходимо обязательное

привлечение к участию в деле уполномоченного по правам ребенка в субъекте РФ. Именно в подобных случаях родители вместо защиты прав ребенка допускают их нарушение. Необходимо внести изменения в Семейный кодекс Российской Федерации и дополнить его положения статьей 78.1 следующего содержания: 1. При рассмотрении судом споров, связанных с воспитанием детей, независимо от того, кем предъявлен иск в защиту ребенка, к участию в деле должен быть привлечен уполномоченный по правам ребенка в субъекте Российской Федерации. 2. Уполномоченный по правам ребенка в субъекте Российской Федерации дает заключение по делу и вправе участвовать в рассмотрении дела.

Пункт 5 части 1 статьи 6 Федерального закона № 501-ФЗ предоставляет Уполномоченному право на участие по собственной инициативе в судебном разбирательстве по гражданским делам для дачи заключения в целях защиты прав и законных интересов детей. При этом данное полномочие предоставлено только федеральному омбудсмену по правам ребенка, что, на наш взгляд, является упущением. Необходимо предоставить аналогичное право и региональному уполномоченному по правам ребенка, поскольку он наиболее приближен к населению, а человек осуществляет свои права и законные интересы непосредственно по месту своего жительства.

Предлагается внести изменения в Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации и изложить часть 1 статьи 46 в следующей редакции: в случаях, предусмотренных законом, органы государственной власти, органы местного самоуправления, Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по правам ребенка, уполномоченный по правам ребенка в субъекте Российской Федерации, организации или граждане вправе обратиться в суд с заявлением в защиту прав, свобод и законных интересов других лиц по их просьбе либо в защиту прав, свобод и законных интересов неопределенного круга лиц.

Актуальным является вопрос эффективности деятельности омбудсмена по правам ребенка. Эффективность любого института зависит от множества

факторов, которые непосредственно или опосредованно могут влиять на функционирование того или иного механизма.

В ходе проведенного анализа отмечены следующие ключевые факторы, влияющие на эффективность работы уполномоченного по правам ребенка: 1) независимость; 2) личностные качества уполномоченного, в первую очередь, такие, как добросовестность и дипломатическое мастерство; 3) доступность необходимой для работы омбудсмана информации; 4) транспарентность деятельности уполномоченного и его аппарата, а также открытость и прозрачность для общественности процедуры назначения на должность омбудсмана; 5) информационная открытость; 6) взаимодействие уполномоченных с детьми.

Предложены следующие показатели эффективности деятельности омбудсменов:

1) показатель, выведенный путем соотнесения количества поступивших к омбудсмену по правам ребенка жалоб к количеству рассмотренных жалоб, результатом которых стало содействие в восстановлении нарушенных прав детей, а также к количеству жалоб, в которых нарушение прав ребенка не имело место.

2) Показатель, определяющий соотношение внесенных уполномоченным предложений по изменению действующих НПА/принятию новых НПА к принятым представительным органом власти. По работе, связанной с дачей заключения к принимаемым нормативно-правовым актам, затрагивающим права и законные интересы детей критерием эффективности будет соотношение общего количества принятых НПА, касающихся прав несовершеннолетних, к проектам НПА, на которые уполномоченный по правам ребенка представил свое заключение.

3) Показатель выявленных нарушений прав и законных интересов детей к устраненным нарушениям и последующее восстановление нарушенных прав.

4) Количество проведенных встреч с населением, динамика мероприятий, организованных по инициативе уполномоченного, количество выступлений и публикаций уполномоченного в СМИ.

Важным в работе уполномоченного по правам ребенка является подготовка и дальнейшая публикация ежегодного отчета о деятельности. На наш взгляд, уполномоченным по правам ребенка необходимо в конце каждого календарного года представлять план деятельности на следующий год, что будет выступать мерой, направленной на повышение эффективности работы уполномоченных по правам ребенка в России.

По итогам календарного года сравнение запланированных мероприятий и показателей доклада уполномоченных по правам ребенка могло бы служить определением общего критерия эффективности деятельности данного механизма.

Действующее нормативно-правовое регулирование не предусматривает выявление эффективности функционирования уполномоченных по правам ребенка, а также не устанавливает ответственности уполномоченных по правам ребенка за реализацию возложенных на него задач перед государством и обществом.

Для разработки подобных мер необходимо более детальное научное исследование института уполномоченного по правам ребенка в рамках юридической науки и политологии, а также формирование единого аппарата уполномоченных по правам ребенка в Российской Федерации на федеральном и региональном уровне.

Список используемых источников

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.
2. Всеобщая декларация прав человека (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948) // «Российская газета», № 67, 05.04.1995
3. Декларация и План действий «Мир, пригодный для жизни детей» (Приняты резолюцией S-27/2 специальной сессии Генеральной Ассамблеи ООН 10 мая 2002 года) // [Электронный ресурс] URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/worldchild.shtml (дата обращения: 03.06.2019).
4. Конвенция о правах ребенка (одобрена Генеральной Ассамблеей ООН 20.11.1989) (вступила в силу для СССР 15.09.1990) // «Сборник международных договоров СССР», выпуск XLVI, 1993.
5. Декларация прав ребенка от 20 октября 1959 г. [Электронный ресурс] URL: <http://docs.cntd.ru/document/1901035> (дата обращения: 03.06.2019).
6. Конституция Республики Польша ОJ. 1997, № 78, поз. 483 // [Электронный ресурс] URL: <https://www.rpo.gov.pl/konstytucja> (дата обращения: 03.06.2019).
8. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14.11.2002 № 138-ФЗ (ред. от 27.12.2018) // Российская газета. № 220. 20.11.2002.
9. Закон Литовской республики от 25 мая 2000 г. № VIII-1708 // [Электронный ресурс] URL: http://euro-ombudsman.org/reference/laws_and_other_documents/litva-zakon-o-kontrolere-po-ohrane-prav-rebenka (дата обращения: 03.06.2019).

10. Законопроект № 558290-7 «Об уполномоченных по правам ребенка в Российской Федерации» // [Электронный ресурс] URL: <http://sozd.duma.gov.ru/bill/558290-7> (дата обращения: 03.06.2019).

11. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 № 21-ФЗ (ред. от 27.12.2018) // Российская газета. № 49. 11.03.2015.

12. Семейный кодекс Российской Федерации от 29.12.1995 № 223-ФЗ (ред. от 18.03.2019) // Собрание законодательства РФ. 01.01.1996. № 1. Ст. 16.

13. Федеральный закон от 07.05.2013 № 78-ФЗ (ред. от 28.11.2015) «Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации» // «Российская газета». № 99. 13.05.2013.

14. Федеральный закон от 24.07.1998 № 124-ФЗ (ред. от 27.12.2018) «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» // «Российская газета», № 147, 05.08.1998.

15. Федеральный закон от 27.12.2018 № 501-ФЗ «Об уполномоченных по правам ребенка в Российской Федерации» // «Российская газета», № 295, 29.12.2018.

16. Федеральный закон от 27.12.2018 № 562-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об уполномоченных по правам ребенка в Российской Федерации» // «Российская газета», № 295, 29.12.2018.

17. Закон Самарской области от 1 ноября 2007 г. № 115-ГД «Об административных правонарушениях на территории Самарской области» // [Электронный ресурс] URL: <http://base.garant.ru/8311111/> (дата обращения: 03.06.2019).

18. Закон Самарской области от 6 мая 2002 г. № 18-ГД (ред. от 04.05.2011) «Об Уполномоченном по правам ребенка в Самарской области» // [Электронный ресурс] URL: <http://docs.cntd.ru/document/945006617> (дата обращения: 03.06.2019).

19. Закон Саратовской области от 25 февраля 2010 г. № 17-ЗСО «Об Уполномоченном по правам ребенка в Саратовской области» // [Электронный ресурс] URL: <http://base.garant.ru/9578151/> (дата обращения: 03.06.2019).

20. Закон Оренбургской области от 4 марта 2011 г. № 4330/1017-IV-ОЗ «Об Уполномоченном по правам ребенка в Оренбургской области» (принят Законодательным Собранием Оренбургской области 16 февраля 2011 г.) // [Электронный ресурс] URL: <http://base.garant.ru/27512110/> (дата обращения: 03.06.2019).

21. Закон Республики Татарстан от 1 августа 2011 г. № 59-ЗРТ «Об Уполномоченном по правам ребенка в Республике Татарстан» // [Электронный ресурс] URL: <http://base.garant.ru/8168879/> (дата обращения: 03.06.2019).

22. Закон Ульяновской области от 6 октября 2011 г. № 165-ЗО «Об Уполномоченном по правам ребёнка в Ульяновской области» // [Электронный ресурс] URL: <http://base.garant.ru/15330312/> (дата обращения: 03.06.2019).

23. Областной закон «Об уполномоченном при Губернаторе Архангельской области по правам ребенка» от 14 ноября 2014 г. № 211-12-ОЗ // [Электронный ресурс] URL: <http://docs.cntd.ru/document/462610575> (дата обращения: 03.06.2019)

24. Указ Президента РФ от 01.06.2012 № 761 «О Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012 - 2017 годы» // «Собрание законодательства РФ», 04.06.2012, № 23, ст. 2994.

25. Указ Президента РФ от 29.05.2017 № 240 «Об объявлении в Российской Федерации Десятилетия детства» // «Российская газета», № 115, 30.05.2017.

26. Указ Президента РФ от 11.01.1995 № 32 (ред. от 15.05.2018) «О государственных должностях Российской Федерации» // «Российская газета». № 11-12. 17.01.1995.

27. Указ Президента РФ от 01.09.2009 № 986 (ред. от 15.01.2019) «Об Уполномоченном при Президенте Российской Федерации по правам ребенка» // «Российская газета». № 166. 04.09.2009.

28. Решение Улан-удэнского городского Совета депутатов от 9 декабря 2010 года № 386-28 «Об утверждении Положения об Уполномоченном улан-Удэнского городского Совета депутатов по правам ребенка» // «Правда Бурятии – неделя. 2010. № 55».

29. Hodgkin, R., & Newell, P. (2008). Child Participation and Children's Ombudsman Institutions within the European Union: Preliminary Report. Retrieved March 2015 from: <http://resourcecentre.savethechildren.se/library/child-participation-and-childrens-ombudsman-institutions-within-european-union>

30. Lansdown, G. (1997). Children's rights to participation and protection: A critique. In M. Davies & C. Cloke (Eds.), *Participation and Empowerment in Child Protection* (pp. 19-38). West Sussex: John Wiley & Sons Ltd. C. 154-156

31. Miljeteig, P. (2005). Children's Ombudsman. Save the Children Norway's experiences with supporting and cooperating with independent institutions protecting children's rights - Volume 1. Retrieved February 2016 from: <http://resourcecentre.savethechildren.se/library/childrens-ombudsman-save-children-norways-experiences-supporting-and-cooperating-independent>

32. Sedletzki, V. (2012). *Championing Children's Rights: A global study of independent human rights institutions for children*. Retrieved February 2016 from: <http://resourcecentre.savethechildren.se/library/championing-childrens-rights-global-study-independent-human-rights-institutions-children>

33. The Norwegian Ombudsman for Children on child participation Polycarp Musinguzi, Ingunn T. Ellingsen *Journal of Comparative Social Work*. 2017;12(2): 147-169 DOI 10.31265/jcsw.v12i2.153;

34. Административно-правовой статус Уполномоченного по правам ребенка: историко-теоретический аспект: монография: монография / М.Ю. Шамрин, Д.К. Нечевин под ред. — Москва: Шамрин М. Ю., 2015. — 596 с.

35. Акульшина С.Е. Институт уполномоченных по правам человека как один из способов внесудебной защиты прав ребенка // Вестник Рязанского государственного университета им. С.А. Есенина. Вып. № 28. 2010.

36. Волков Д.Н. Сравнительный анализ моделей института омбудсмана в мире // Историческая и социально-образовательная мысль. Том 7. № 2. 2015. С. 111-114.

37. Воробьева Д.С. Конституционно-правовой статус уполномоченного по правам ребенка: опыт Соединенного Королевства Великобритании (на примере Англии) и республики Ирландия // Вестник саратовской государственной юридической академии № 2 (97). 2014. С. 89-94.

38. Галлиган Д., Полянский В.В., Стариков Ю.Н. Административное право: история развития и основные современные концепции. — М.: Юристъ, 2002. — 410 с.

39. Галяутдинов Б.С. Анализ правового статуса уполномоченного по правам ребенка в Российской Федерации // Пробелы в российском законодательстве. № 3. 2014. С. 31-33.

40. Додонова А.Д. Становление института уполномоченного по правам ребенка в зарубежных странах // Учебные записки Орловского государственного университета. Серия: Гуманитарные и социальные науки. 2013. № 4(54) С. 24-26

41. Завидов Б. Д., Гусев О. Б. защита гражданских прав по законодательству России // Арбитражный и гражданский процесс. 2000. № 1.

42. Институт Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации. Учебное пособие. / Под ред. А.Ю.Сунгурова. — СПб.: Норма, 2003.

43. Комбаров Н.В. Мировой и российский опыт создания института уполномоченного по правам ребенка // Журнал правовых и экономических исследований, 2009. № 2. С. 37 – 48

44. Конин Н.М. Административное право России в вопросах и ответах Учеб. пособие. 3-е изд., перераб. и доп. - "Проспект", 2010 г., 256 с.

45. Ларичев А.А. Контроль над деятельностью муниципалитетов со стороны института омбудсменов: опыт Канады и его применимость в

российских условиях // Сравнительное конституционное обозрение. № 5 (114). 2016. С. 83-96

46. Лихтер П.Л. О месте уполномоченного по правам ребенка в субъекте Российской Федерации в системе органов государственной власти // Бизнес в законе № 6. 2014. С. 54-58.

47. Лихтер П.Л. Проблемы совершенствования законодательства о компетенции уполномоченного по правам ребенка в субъектах Российской Федерации // Ленинградский юридический журнал. 2015. № 2, С. 57-63.

48. Лихтер П.Л. Сравнительно-правовой анализ организационно-правового статуса уполномоченного по правам ребенка в России и США // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. № 1 (33). 2015. С. 82-90.

49. Личковаха А.В. Ключевые показатели эффективности деятельности уполномоченного по правам ребенка в Российской Федерации (на примере Дальневосточного федерального округа) // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] (дата обращения: 03.06.2019).

50. Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права: учебник / Н.И. Матузов, А.В. Малько. – 4-е изд., испр. и доп. – М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2016. – 528 с.

51. Международная и внутригосударственная защита прав человека: Учебник. / Под ред. Р.М. Валеева. — М.: Статут, 2011.

52. Михайлова Е.В. Способы и формы защиты прав граждан в России. М.: Издательский Дом «Городец», 2010. – 288 с.

53. Поддубная Т.Н. Детский омбудсмен как субъект социально-педагогической защиты детей. URL: <https://cyberleninka.ru/> (Дата обращения: 03.06.2019).

54. Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б. Современный экономический словарь. - 6-е изд., перераб. и доп. - М. (ИНФРА-М, 2011).

55. Синцов Г.В. Уполномоченный по правам ребенка в системе органов государственной власти // Lex Russica «Государство и право. Юридические науки» № 7 (116). 2016. С. 160-166.

56. Стратегия Совета Европы в поддержку прав детей (2016-2021) (принята Советом Европы в марте 2016 г.) // [Электронный ресурс] URL: www.coe.int/children (дата обращения: 03.06.2019).

57. Тимофеев М.Т. Институт омбудсмана в Великобритании и Ирландии: контроль, основанный на сотрудничестве / АНО «Юристы за конституционные права и свободы». – М.: Новая юстиция, 2006. –208 с.

58. Федорова О.В. Краткая характеристика деятельности уполномоченных по правам ребенка в некоторых зарубежных странах // Известия Иркутской государственной экономической академии № 6. 2013. С. 133-137

59. Отчет о деятельности Уполномоченного по правам ребенка в Самарской области за 2018 г. // [Электронный ресурс] URL: <https://www.samregion.ru/authorities/others/upolnomochennyj-po-pravam-rebenka-v-samarskoj-oblasti/> (дата обращения: 03.06.2019).

60. Доклад о деятельности Уполномоченного по правам ребенка в республике Татарстан и соблюдении прав и законных интересов ребенка в республике Татарстан в 2018 году // [Электронный ресурс] URL: <http://rtdety.tatarstan.ru/> (дата обращения: 03.06.2019).

61. Постановление ЕСПЧ от 18.07.2017 «Дело «Макилрот (McIlwrath) против Российской Федерации» (жалоба N 60393/13)" // Бюллетень Европейского Суда по правам человека. Российское издание, 2018, № 6;

62. Постановление ЕСПЧ от 12.12.2017 «Дело «Малинин (Malinin) против Российской Федерации» (жалоба 70135/14) // Бюллетень Европейского Суда по правам человека. Российское издание, 2019, № 1

63. Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ от 29.01.2019 № 18-КГ18-223 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] (Дата обращения: 03.06.2019)

64. Решение Канавинского районного суда г. Нижнего Новгорода от 20.08.2018 г. по делу № 2-4542/2018 // [Электронный ресурс] URL: <https://kanavinsky--nnov.sudrf.ru/> (дата обращения: 03.06.2019).

65. Информационно-аналитический портал правовой статистики Генеральной прокуратуры Российской Федерации // [Электронный ресурс] URL: <http://crimestat.ru/> (дата обращения: 03.06.2019).

66. Официальный сайт Канавинского районного суда г. Нижнего Новгорода // [Электронный ресурс] URL: <http://kanavinsky.nnov.sudrf.ru/> (дата обращения: 03.06.2019).

67. Официальный сайт Министерства иностранных дел Российской Федерации // [Электронный ресурс] URL: <http://www.mid.ru/ru/home> (дата обращения: 03.06.2019).

68. Официальный сайт Правительства Самарской области // [Электронный ресурс] URL: www.samregion.ru (дата обращения: 03.06.2019).

69. Официальный сайт Уполномоченного по правам ребенка в Республике Татарстан // [Электронный ресурс] URL: <http://rtdety.tatarstan.ru/rus/> (дата обращения: 03.06.2019).

70. Официальный сайт Уполномоченного по правам ребенка Республики Ирландия // [Электронный ресурс] URL: <https://www.oco.ie/> (дата обращения: 03.06.2019).

71. Официальный сайт Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка // [Электронный ресурс] URL: <http://dety.gov.ru/> (дата обращения: 03.06.2019).

72. Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики // [Электронный ресурс] URL: <http://www.gks.ru/> (дата обращения: 03.06.2019).

73. СПС «КонсультантПлюс» // [Электронный ресурс] URL: <https://www.oco.ie/> (дата обращения: 03.06.2019).