

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

(наименование института полностью)

Кафедра «Конституционное и административное право»

(наименование кафедры полностью)

40.04.01 Юриспруденция

(код и наименование направления подготовки, специальности)

«Правовое обеспечение государственного управления и местного
самоуправления»

(направленность (профиль))

МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ

на тему Институт уполномоченного по правам ребенка в Российской
Федерации

Студент Е.А. Санникова (И.О. Фамилия) (личная подпись)

Научный А.А. Мусаткина (И.О. Фамилия) (личная подпись)
руководитель

Руководитель программы д.ю.н., профессор Д.А. Липинский
(ученая степень, звание, И.О. Фамилия) (личная подпись)

« _____ » _____ 20 ____ Г.

Допустить к защите

Заместитель ректора-директор к.ю.н., доцент С.И. Вершинина
(ученая степень, звание, И.О. Фамилия) (личная
подпись)

« _____ » _____ 20 ____ Г.

Тольятти 2018

Оглавление

Введение	3
Глава 1. Теоретические аспекты функционирования института уполномоченного по правам ребёнка	9
1.1. Институт уполномоченного по правам ребенка: понятие и формирование.....	9
1.2. Деятельность уполномоченного по правам ребенка: зарубежный опыт.....	20
1.3. Принципы функционирования института уполномоченного по правам ребенка	31
Глава 2. Правовые аспекты института уполномоченного по правам ребенка в РФ	42
2.1. Правовое регулирование института Уполномоченного по правам ребенка в РФ: общие положения	42
2.2. Анализ правовых норм, регламентирующих деятельность Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка	56
2.3. Анализ правовых норм, регламентирующих деятельность Уполномоченного по правам ребенка в субъектах РФ	74
Заключение	90
Список используемых источников.....	96

Введение

Актуальность выбранной темы диссертационного исследования обусловлена многими факторами. Следует отметить, что процесс формирования правового государства в России предполагает активное развитие институтов гражданского общества, взаимодействие которых с институтами государственной власти строится на конструктивном диалоге, а не подчинении. Значительное место в данной системе занимают различные правозащитные структуры, среди которых особое место занимает институт уполномоченного по правам человека. Основное предназначение данного института – обеспечение и защита прав и свобод человека, гарантированных Конституцией Российской Федерации. Успешность и необходимость деятельности уполномоченных по правам человека в РФ подкрепляется тем, что в последнее время данный институт активно развивается, функции его детализируются и углубляются, с выделением определённых направлений (например, защита прав военных, защита прав предпринимателей, национальных меньшинств и проч.). Особое место в системе уполномоченных по правам человека занимает институт уполномоченных по правам ребенка.

«Согласно Всеобщей декларации прав человека дети имеют право на особую заботу и помощь. Конституция Российской Федерации гарантирует государственную поддержку семьи, материнства и детства. Подписав Конвенцию о правах ребенка и иные международные акты в сфере обеспечения прав детей, Российская Федерация выразила приверженность участию в усилиях мирового сообщества по формированию среды, комфортной и доброжелательной для жизни детей. В последнее десятилетие обеспечение благополучного и защищенного детства стало одним из основных национальных приоритетов России, согласно Указа Президента Российской Федерации от 1 июня 2012 г. № 761 «О Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012 - 2017 годы». Более того, в целях совершенствования государственной политики в сфере защиты

детства 2018 - 2027 годы в РФ Указом Президента РФ от 29.05.2017 № 240 объявлены Десятилетием детства. Ряд мер в рамках Десятилетия детства уже реализуется с 1 января 2018 года. В частности, приняты федеральные законы о выплатах семьям при рождении первого и второго ребенка, продлен срок действия материнского капитала до 31 декабря 2021 года и расширены возможности его использования, установлены правила субсидирования ипотечных кредитов для семей с детьми.

Институт уполномоченных по правам ребенка в Российской Федерации начал формироваться еще с конца 90-х годов. Уже в 1998 году начали действовать в субъектах РФ первые уполномоченные по правам ребенка. Подобная структура при Президенте РФ была сформирована лишь спустя десятилетие – в 2009 году. Однако, до сих пор большинство граждан Российской Федерации слабо себе представляют, что такое «Уполномоченный по правам ребенка» и «с чем его едят». Кроме этого, некая автономность в организации деятельности подобных уполномоченных по разным субъектам в РФ привела к тому, что их правовой статус может весьма различаться в зависимости от региона страны. Сложности в формировании единых норм, регламентирующих институт уполномоченного по правам ребенка в РФ, усугубляется еще и различием в подходах к ювенальной политике на Западе, и у нас, что затрудняет возможности по использованию схожих форм в нашей стране. Бездумное копирование может привести к ухудшению ситуации в области защиты прав детей в стране. Поэтому необходимо в работе исследовать опыт правозащитной деятельности как на международном уровне, так и в отдельных странах; проанализировать деятельность и правовое регулирование института уполномоченных по правам ребенка в РФ; выявить недостатки правового регулирования и предложить пути их устранения. В целях выявления научной проблематики следует обратиться к исследованиям ученых как российских, так и зарубежных, так как опыт

правозащитной деятельности в некоторых странах исчисляется не двумя десятками лет (как у нас), а даже столетиями.

На основании вышеизложенного отметим, что выбор темы обусловлен, во-первых, несомненной актуальностью проблематики, и, во-вторых, необходимостью научного осмысления нормативных и правоприменительных процессов в области реализации законодательства об институте уполномоченного по правам ребенка, как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов РФ.

Степень научной разработанности темы исследования. Многие отечественные ученые в своих работах исследовали проблемы защиты прав и свобод человека, среди них можно выделить, например: А.А. Безуглова, А. Сунгурова, М.А. Пиманову, В.Е. Чиркина, Б.С. Эбзеева и многих других. Более узкую тему, связанную с обеспечением реализации прав ребенка в РФ, углубленно изучали Г.И. Гайсина, Т.В. Ивлева, А.А. Ходусов и др. Непосредственно институт уполномоченных по правам ребенка, его деятельность достаточно подробно анализировали такие ученые, как: А.С. Автономов, П.Л. Лихтер, А.В. Колосов, М.Ю. Шамрин, З.М. Шабанова, О.В. Федорова и многие другие.

Однако, несмотря на многочисленные публикации в данной области до сих пор нельзя говорить о том, что законодательство об уполномоченных по правам ребенка в РФ сформировано и отвечает реалиям правоприменительной практики.

Объект исследования составили общественные отношения, возникающие в процессе функционирования института уполномоченных по правам ребенка в РФ; правозащитной деятельности за рубежом.

Предметом исследования является нормативные положения, регулирующие институт уполномоченного по правам ребенка, в том числе регулирующие деятельность Уполномоченного по правам ребенка при Президенте РФ, в субъектах РФ; а также практика правозащитной деятельности уполномоченных.

Цель диссертационного исследования. С учетом опыта некоторых стран провести комплексное исследование института уполномоченного по правам ребенка в РФ, выявить недостатки в правовом регулировании института и обоснованно предложить рекомендации по унификации полномочий уполномоченных по правам ребенка в РФ на разных уровнях и повышению эффективности их деятельности. Для достижения цели диссертационного исследования в ходе написания ставились (и были решены) следующие задачи:

- исследовать генезис института уполномоченного по правам ребенка;
- проанализировать практику правозащитной деятельности в отношении детей за рубежом;
- проанализировать принципы, лежащие в основе института уполномоченного по правам ребенка;
- рассмотреть особенности правового регулирования института уполномоченного по правам ребенка на федеральном уровне, на уровне субъектов РФ;
- определить направления совершенствования нормативного регулирования института уполномоченного по правам ребенка в РФ.

Методологическая основа научного исследования. В ходе написания диссертации использовались общенаучные методы (метод диалектики) диалектики, а также частонаучные (например, сравнительный метод, исторический, технико-юридический, статистический и т.п.).

В основу диссертационного исследования легли основополагающие нормативные правовые акты, как российские, так и международные. В частности, российские нормативные правовые акты: Конституция РФ, федеральные законы, а также нормативные правовые акты подзаконного уровня – указы Президента, постановления Правительства; законодательные и подзаконные акты субъектов РФ. В основу исследования вошли такие международные акты, как: Всеобщая декларация прав человека (1948 г.), Конвенция о защите прав человека и основных свобод (1950 г.), Конвенция

о правах ребенка (1989 г.), Международный пакт о гражданских и политических правах (1966 г.), Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (1966 г.) и др.

Эмпирическую основу исследования составили правоприменительная практика, решения уполномоченных органов и т.п., в том числе отчеты и доклады уполномоченных по правам ребенка, статистические данные.

Научная новизна исследования. Заключается прежде всего в том, что впервые комплексно был исследован институт уполномоченного по правам ребенка, включая российский и зарубежный опыт. Автор внес ряд предложений по совершенствованию правового регулирования деятельности уполномоченного по правам ребенка при Президенте РФ, а также в субъектах РФ. В частности, предлагается внести дополнение в Федеральный конституционный закон «Об Уполномоченном по правам человека»: в структуру аппарата Уполномоченного по правам человека включить еще одного заместителя – уполномоченного по правам ребенка. Следует дополнить нормы об уполномоченном по правам ребенка в субъекте РФ, содержащиеся в ФЗ РФ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», включив в ст. 16.2 ряд положений: закрепляющие принципы их деятельности, компетенцию, профессиональные требования к кандидатуре на должность, а также ответственность данных должностных лиц. Обосновывается необходимость унификации подхода к правовой регламентации деятельности уполномоченных по правам ребенка в субъектах РФ.

Апробация результатов исследования. Основные положения и выводы диссертанта были изложены автором в докладе 21 мая 2018 года на XLV Студенческой международной научно-практической конференции «Научное сообщество студентов: Междисциплинарные исследования».

Секция: Юриспруденция, и расширены в статье, опубликованной в сборнике конференции.

Объем и структура исследования. Диссертация состоит из введения, двух глав, шести параграфов, заключения и списка используемых источников.

Глава 1. Теоретические аспекты функционирования института уполномоченного по правам ребёнка

1.1. Институт уполномоченного по правам ребенка: понятие и формирование

Статья 2 Конституции Российской Федерации гласит: «Человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина - обязанность государства». Двумя предложениями законодатель определил приоритет прав и свобод человека, прежде всего, для российского государства. Данная норма не является исключением, и подобные положения закреплены, как на международном уровне, так и в основополагающих нормативных правовых актах государств с развитым гражданским обществом и защищающих демократические ценности. Так, можно вспомнить статью 55 Устава ООН 1945 г., где в пункте «с» определено, что деятельность ООН обязана содействовать «...всеобщему уважению и соблюдению прав человека ...». Данное положение получило свое дальнейшее развитие в иных международных актах, ратифицированных большинством государств, в том числе и СССР (затем – РФ). Например, в таких актах: Всеобщая декларация прав человека; Международный пакт о гражданских и политических правах; Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах и многие другие.

Интересно, что формирование нормативного регулирования вопросов защиты прав человека вообще начиналось с частного случая – защиты прав ребенка. Согласно сведениям из Википедии: «Декларация прав ребёнка, разработанная Эглантин Джебб <...>, была принята 26 ноября 1924 года Пятой Ассамблеей Лиги Наций в Женеве. Она состояла из пяти основных принципов, направленных, в частности, против детского труда и рабства, торговли детьми и проституции несовершеннолетних. Ассамблея призвала своих членов руководствоваться положениями декларации с целью

защитить детей и улучшить их благосостояние.»¹. По мнению Никонова К. данная Декларация за основу взяла акт, утвержденный во Франции еще в 1792 г. – «Провозглашение прав человека», где за несовершеннолетним были закреплены все права человека, в том числе право на свободу и равноправие². Однако, внимательное прочтение текста Декларации прав ребенка 1924 года позволяет сделать вывод о том, что права ребенка в ней не закреплены, скорее речь идет о нуждах детей, которые должны обеспечить все мужчины и женщины. Так, например, голодный ребёнок должен быть накормлен; больному ребёнку должна быть оказана помощь; ошибающийся ребёнок должен быть поправлен; а сирота и бездомный ребёнок должны получить приют и поддержку в трудную минуту. Мы можем видеть, что речь здесь идет скорее о потребностях физиологического и материального уровня. Декларация прав ребенка 1959 года³ исправила данную ситуацию, закрепив впервые перечень прав ребенка, в частности, право на имя и гражданство с рождения; право на социальные блага; право на защиту и помощь и т.п. Однако, нормативного закрепления данные права не предусматривали.

Важнейшей вехой стало принятие Конвенции ООН по правам ребенка 1989 года⁴, которая была подписана большинством стран без всяких юридических оговорок. Более того, после ее ратификации большинство стран-участниц внесли соответствующие нормы в свои основополагающие

¹ Женевская Декларация прав ребенка, одобрена и утверждена Пятой Ассамблеей Лиги Наций в Женеве 26.11.1924 г. [Электронный ресурс] // Википедия. URL: https://ru.wikipedia.org/wiki/Женевская_декларация_прав_ребёнка (Дата обращения 21.03.2018 г.)

² Никонов К. Современные теоретические аспекты международно-правовой защиты прав ребёнка: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010. С. 24

³ Декларация прав ребенка (Принята 20.11.1959 Резолюцией 1386 (XIV) на 841-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН) [Электронный ресурс] // Официальный сайт ООН. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/childdec (Дата обращения 21.03.2018 г.)

⁴ Конвенция о правах ребенка (одобрена Генеральной Ассамблеей ООН 20.11.1989) (вступила в силу для СССР 15.09.1990) [Электронный ресурс] // СПС «Консультант+». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_9959/ (Дата обращения 21.03.2018 г.)

нормативные акты. Так, например, Конституция Бельгии предусматривает: «Статья 22 bis. Каждый ребенок имеет право на уважение нравственной, физической, психической и сексуальной неприкосновенности»⁵. По такому же пути пошли Польша, Словения, Украина, Белоруссия. В них в виде отдельных статей закрепляются права ребенка⁶. К сожалению, Конституция РФ не закрепляет отдельно права ребенка и с натяжкой сюда можно отнести п. 2 ст. 7 Конституции, где написано, что «обеспечивается государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства...».

Конвенция по правам ребенка 1989 года закрепила перечень основных прав ребенка, а также утвердила создание международного органа по надзору за соблюдением прав ребенка – Комитета по правам ребенка, что подтверждает повышенное внимание к защите и реализации прав ребенка на международном уровне и закрепляет их приоритет. Права З.М. Шабанова, которая отмечала, что принятие подобных нормативных актов стало возможным в связи выделением в социуме особой группы субъектов – детей⁷. Указанная Конвенция определяет обязанность стран-участниц принимать все необходимые меры для совершенствования механизма правового обеспечения защиты прав детей. В настоящее время на территории государств (внутри) действует огромное количество подобных структур. В Российской Федерации здесь можно перечислить: комиссии по делам несовершеннолетних (основное назначение – юрисдикционная деятельность в отношении неблагополучных детей); органы опеки и попечительства (защита прав сирот, защита прав детей в семьях или интернатах); прокуратура (в рамках общего надзора – надзор за

⁵ Конституция Бельгии от 17 февраля 1994 года [Электронный ресурс] // Правовая библиотека legalns.com. URL: <https://legalns.com/download/books/cons/belgium.pdf> (Дата обращения 25.04.2018 г.)

⁶ Сунгуров А. Институт Омбудсмана: эволюция традиций и современная практика (опыт сравнительного анализа). Монография. Санкт-Петербург: НормА. 2005. С. 77

⁷ Шабанова З.М. Специализированные уполномоченные по правам человека в России и зарубежных странах: автореферат дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. / Зурида Муссовна Шабанова – Москва, 2004. С. 9

соблюдением законности в сфере защиты прав детей, семьи, материнства); образовательные учреждения (процесс обучения и воспитания детей).

В европейских государствах также сформированы различные структуры по обеспечению прав детей. Так, в Германии при парламенте (Бундестаге) на постоянной основе действует Комитет по делам семьи, пожилых граждан, женщин и молодежи, а также Парламентская комиссия по защите интересов детей, ее задачами выступает лоббирование интересов детей при принятии различных законопроектов⁸. Во Франции организация защиты прав детей возложена на Председателя Генерального Совета, который руководит различными службами, в том числе и в сфере защиты прав детей. В частности, к ним можно отнести: службу социальной помощи детям; службу по охране материнства и детства; школьная социальная служба и проч. Как представители от государства дополняют данную структуру префекты, гарантирующие активное участие государства в решении данных вопросов⁹. Стоит обратить внимание на то, что помимо административных структур во многих странах функционирует и институт уполномоченного по правам ребенка (как специализированное подразделение от уполномоченного по правам человека). Подобная должность впервые появилась еще в начале 18 века в Швеции под названием «омбудсмен». Согласно небезызвестной Википедии: «омбудсмен (от древнескандинавского *umboð* «полномочие», «поручение») — гражданское или <...> должностное лицо, на которое возлагаются функции контроля соблюдения справедливости и интересов определённых гражданских групп в деятельности органов исполнительной власти и должностных лиц»¹⁰. Сама идея появления института омбудсменов заключалась в возможности общества, законодательной власти

⁸ Caiden G.E., MacDermot N., Sandier A. The Institution of Ombudsman in International Handbook of Ombudsman - Evolution and Present Function - Caiden / Gerald E. (ed). Westport: GreenwoodPress, 1983. P. 89

⁹ Ombudsman in Europe The Institution. / Ed by F.Matscher. - Kehl: N.P.Engel, 1994. P. 46

¹⁰ <https://ru.wikipedia.org/wiki/Омбудсмен>

контролировать деятельность исполнительных органов власти. В таком виде данный институт стал прообразом практически всех подобных правозащитных структур, включая и нашу страну. Хотя почти столетие подобный институт гражданского общества существовал только в Швеции и лишь в начале 20 века начал свое распространение в других европейских странах¹¹. В настоящее время данный термин прижился и в нашей стране, стал очень «моден» и, хотя юридически не закреплён, активно используется в СМИ, а также должностными лицами органов власти. Таким образом Уполномоченного по правам ребенка в РФ иногда называют «детским омбудсменом».

Должность Уполномоченного по правам ребенка (как отдельной разновидности специализированных уполномоченных) впервые появилась в Норвегии в 1981 году. Согласно закону № 5 от 6 марта 1981 года было создано Бюро уполномоченного по делам детства (Barneombudet). Данная организация действует и поныне, являясь «независимым, самостоятельным и политически нейтральным учреждением». Основная задача Бюро - общественная защита прав детей и наблюдение за условиями их жизни до достижения ими возраста 17 лет¹². Именно эта организация и послужила прообразом для формирования схожих структур в большинстве развитых стран мира. На сегодняшний день свыше 70 аналогичных учреждений функционирует по всему миру. Как уже говорилось, согласно норвежской модели, омбудсмен должен обладать полной независимостью от иных органов власти и отличается самостоятельностью в выборе способов восстановления и защиты прав ребенка в каждом конкретном случае. Отличие таких структур от норвежской заключается, прежде всего, в том, что защита детей в других странах осуществляется до 18 лет, а также наименованиями. Так, например, это может быть: специальная неправительственная организация по правам ребенка (Финляндия);

¹¹ Stanley V. Ombudsman readings./ Stanley V. Anderson Edmonton, 1980. P. 116.

¹² Ходусов А.А. О механизме защиты прав детей // Современное право, 2018, № 3. С. 21

Агентство поддержки ребенка (Австралия); Бюро комиссара по правам детей (Новая Зеландия)¹³ и проч. Общим для всех них выступает такой признак как коллегиальность данных органов. Также может различаться и способ их создания. Во-первых, путем принятия специального закона о создании данного органа. По такому пути пошли, например, Люксембург, Норвегия, Испания. Во-вторых, через учреждение данного органа решением законодательного или исполнительного органа власти для реализации положений специального закона в области защиты прав детей (Австралия, ЮАР, Македония и т.д.). Третий вариант – создание данного органа в рамках действующей структуры государственного органа, подотчетной, как правило, последнему (Канада, Германия, Нидерланды). И последний способ – формирование данной структуры неправительственными организациями (например, Израиль)¹⁴.

Способ создания неразрывно связан с наделением полномочиями и возможностями в их реализации. Так, несомненно, создание структуры путем издания специального закона определяет больший статус омбудсмена, нежели, если он будет действовать от лица неправительственной организации. Кроме того, если институт омбудсмена формируют отдельные государственные органы, то об их независимости речи идти не может, что сводит на нет все возможности по осуществлению реальной правозащитной деятельности. Однако, независимо от выбора способа организации деятельности по правам ребенка в стране, можно говорить о том, что институт «детского омбудсмена» занимает определённое место в государственном механизме правового регулирования, наряду с уполномоченным по правам человека. Другой вопрос, что количество взглядов на это место в науке весьма велико. Так, некоторые относят институт уполномоченного по правам человека

¹³ Gottehrer Dean. The Classical Ombudsman Model / Dean M. Gottehrer, M.Hostina // Righting Wrongs. The Ombudsman in Six Continents / Ed. by Roy Gregory and Philip Giddings.- Amsterdam, 2000.- P. 404

¹⁴ Там же

(соответственно, - по правам ребенка) к представительным органам власти (Корнеева Н.В.)¹⁵. Другие относят данный институт к исполнительной ветви власти (Безуглов А.А.)¹⁶. Другие вообще предлагают выделить четвертую ветвь власти – контрольно-надзорную, к которой следует отнести и институт уполномоченного по правам человека (ребенка)¹⁷. Так считает, например, известный ученый-конституционалист В.Е. Чиркин¹⁸. Мы склоняемся более всего именно к последней точке зрения, и считаем, что институт уполномоченного по правам ребенка является государственным органом, хотя и не наделённым властными полномочиями, главной функцией которого выступает контроль за соблюдением прав ребенка органами государственной и муниципальной власти, их должностными лицами. При этом институт уполномоченного по правам ребенка не входит ни в одну из закрепленных юридически ветвей власти, его можно отнести к самостоятельной ветви власти – контрольно-надзорной.

Деятельность «детского омбудсмана» существенно отличается от деятельности прочих государственных органов, поскольку данный орган занимается защитой прав и свобод исключительно определенной возрастной группы людей – до 18 лет, но всех, без исключения, независимо от их социального и правового статуса. Согласно предложениям ЮНИСЕФ¹⁹, детский омбудсмен в любой стране и независимо от способа образования обязан расследовать любые нарушения прав ребенка;

¹⁵ Корнеева Н.В. Конституционно-правовые основы деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук.: 12.00.02 / Надежда Владимировна Корнеева – Санкт-Петербург, 2002. С. 63

¹⁶ Безуглов А.А., Солдатов С.А. Конституционное право России. Т.1, М., 2001. С 278

¹⁷ См., например: 91. Личковаха А.В. Правовой статус уполномоченного по правам ребенка в субъектах РФ /А.В. Личковаха // LEX RUSSICA: Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина. 2014. № 8; 95. Синцов Г.В. Уполномоченный по правам ребенка в системе органов государственной власти // Lex russica. 2016. № 7; Эбзеев Б.С. Конкретизация и актуализация норм Конституции Российской Федерации как условие и гарантия осуществления прав и обязанностей человека и гражданина / Б.С. Эбзеев // Российское правосудие. 2008. № 3

¹⁸ Чиркин В.Е. Конституционные личные права человека и гражданина: Россия и зарубежные страны / В.Е. Чиркин // Гражданин и право. 2010. № 1. С. 13

¹⁹ https://www.unicef.org/eca/ru/media_28186.html

заниматься просветительской работой среди населения о деятельности уполномоченных по правам ребенка; а также реализовывать нормы Конвенции о правах ребенка и иных международных актов, ратифицированных страной. По мнению А.Д. Додоновой уполномоченный по правам ребенка обязан вести деятельность по рассмотрению жалоб и восстановлению нарушенных прав детей; осуществлять мониторинг информации о положении детей; формировать аналитические материалы о положении детей и причинах нарушения их прав; вести пропагандистскую деятельность по работе детских омбудсменов, а также влиять на политику государства по вопросам защиты прав детей²⁰.

Т.В. Ивлева в качестве общих универсальных задач уполномоченного по правам ребенка в любой стране называет защиту прав конкретных детей и представительство их интересов; расследование индивидуальных жалоб; мониторинг реализации нормативных актов в области защиты прав детей; внесение рекомендаций в соответствующие государственные органы по изменению законодательства в области защиты интересов детей; повышение информированности о правах ребенка населения; посредничество в конфликтах между детьми и их родителями; а также представление докладов о проделанной работе и положении в области защиты прав детей²¹.

Однако, на практике, задачи уполномоченных по правам ребенка могут сильно различаться и конкретизироваться в зависимости от субъекта РФ. В Новгородской области, согласно закону данного субъекта РФ, Уполномоченный по правам ребенка призван решать следующие основные задачи: «1) содействие восстановлению нарушенных прав детей; 2) содействие совершенствованию законодательства о правах детей и

²⁰ Додонова А.Д. Становление института уполномоченных по правам ребенка в зарубежных странах / А.Д. Додонова // Ученые записки Орловского Государственного университета. Серия: гуманитарные и социальные науки. 2013. № 4. С. 24

²¹ Ивлева Т.В. История становления института детского омбудсмена в России и за рубежом / Т.В. Ивлева // Вестник Башкирского университета. 2013. Том 18. № 2. С. 589

приведению его в соответствие с общепризнанными принципами и нормами международного права; 3) правовое просвещение по вопросам прав и законных интересов детей, форм и методов их защиты»²². Схожим образом раскрываются задачи Уполномоченных по правам ребенка и в других регионах страны.

В качестве общей задачи, указываемой на первом месте, должен стоять приоритет защиты прав и интересов детей, и эта задача должна быть реализована независимо от механизма наделения компетенцией уполномоченного по правам ребенка. Вторым пунктом, как правило, указывается деятельность по мониторингу правового положения детей в регионе. «Детский омбудсмен» обязан проводить объективный мониторинг проблем, связанных с соблюдением прав и интересов детей различными субъектами общественных отношений (государственными органами, родителями, институтами гражданского общества и проч.). Данная деятельность выступает в дальнейшем основой для выработки мер и способов защиты прав детей и предотвращения нарушений их интересов.

Важным направлением деятельности института Уполномоченного по правам ребенка является деятельность по рассмотрению обращений граждан, несовершеннолетних по вопросам защиты прав детей. Личный прием позволяет омбудсмену быстро реагировать в каждом конкретном случае нарушения прав путем обращения в суд, в компетентные органы и т.п. Также это позволяет осуществлять просветительскую функцию в большем объеме и более доступном для простых граждан формате. Статистические данные, взятые с официального сайта Уполномоченного по правам ребенка в Самарской области, показывают, какие категории лиц, например, в 2017 году обращались к «детскому омбудсмену». В 74,9 % случаев это законные представители детей (родители, опекуны, попечители, приемные родители), в 1,9% случаев – родители из мест лишения свободы, в

²² Закон Новгородской области от 01 июня 2010 года № 755-ОЗ «Об уполномоченном по правам ребенка в Новгородской области» [Электронный ресурс] // СПС «Кодекс». URL: <http://docs.cntd.ru/document/895276214> (Дата обращения 31.11.2017 г.)

10,7% - иные родственники (бабушки, дедушки, тети, дяди), в 7,4% случаев посторонние взрослые (в том числе соседи), в 1,4% - должностные лица (педагоги, специалисты отделов опеки и попечительства, адвокаты, депутаты), а также информация поступала из СМИ (0,4%). Кроме того, в защиту собственных интересов обращались лица из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей (1,9%) и сами несовершеннолетние (1,4%)²³.

Как мы можем видеть, круг субъектов обращений к Уполномоченному по правам ребенка весьма разнообразен. Также обширен и круг проблем, по которым обращаются к омбудсмену граждане. Опять-таки в Самарской области обращения по случаям, связанным с неисполнением судебных решений, затрагивающих интересы детей, и проблемы обеспечения безопасности детей, в структуре причин поступивших обращений составили наибольшую долю (по 19,4%). Наибольшее число обращений о нарушении права ребенка на безопасность (46,2%), связано с неблагополучием в семье. В 15,8% случаев дети пострадали от действий посторонних граждан – взрослых и других несовершеннолетних. В 12,1% обращениях речь идет о проблемах обеспечения безопасности детей в детских учреждениях. Почти 5% обращений данной категории были посвящены проблемам Интернет-безопасности детей. Значительная доля обращений граждан к Уполномоченному связана с проблемами в сфере образования детей (17,3%); жилищными (16,8%) и имущественными (7,9%) проблемами семей, затрагивающие интересы детей; обращения, связанные с проблемами охраны здоровья детей (7,1%) и многие другие²⁴.

²³ Отчет о деятельности уполномоченного по правам ребенка в Самарской области за 2017 год. [Электронный ресурс] // Официальный сайт Правительства Самарской области. URL: http://www.samregion.ru/authorities/others/child_rights/17.05.2018/skip/1/95692/ (Дата обращения 11.04.2018 г.)

²⁴ Отчет о деятельности уполномоченного по правам ребенка в Самарской области за 2017 год. [Электронный ресурс] // Официальный сайт Правительства Самарской области.

Для реализации такого направления деятельности, как правовое просвещение населения омбудсмен проводит встречи с детьми, родителями и специалистами, работающими в сфере детства, взаимодействует со СМИ, осуществляет подготовку правовых просветительских материалов для населения. Кроме того, консультативно-просветительская деятельность осуществляется Уполномоченным и сотрудниками его аппарата в ходе работы с обращениями и проведения личных приемов граждан. Интересна практика Уполномоченного по правам ребенка в Бельгии (комиссара по правам ребенка): ежегодный доклад, который он обязан готовить по итогам каждого года, он адаптирует для детей в целях распространения доклада через школы, библиотеки и молодежные клубы для того, чтобы дать представление несовершеннолетним по вопросам защиты их прав и законных интересов, а также по своей работе²⁵.

Помимо рассмотренного основного набора полномочий «детский омбудсмен» обязан осуществлять взаимодействие со всеми государственными, муниципальными и общественными структурами, которые обязаны заниматься обеспечением прав ребенка.

Завершая параграф, отметим, что уполномоченный по правам ребенка выступает специализированным по отношению к уполномоченному по правам человека органом (должностным лицом). Его деятельность должна носить независимый от государственных структур характер. Данное лицо не наделено властными полномочиями, однако «детский омбудсмен» осуществляет контроль за соблюдением прав и интересов ребенка различными государственными и муниципальными органами, их должностными лицами. Свою деятельность уполномоченный по правам ребенка обязан осуществлять, исходя из принципов законности,

URL: http://www.samregion.ru/authorities/others/child_rights/17.05.2018/skip/1/95692/ (Дата обращения 11.04.2018 г.)

²⁵ Конституционное право зарубежных стран: Хрестоматия / Авт.-сост.: О.В. Ганин, В.В. Захаров. Тамбов: Изд-во Тамбовского государственного технического университета, 2006. С. 432

справедливости и гуманизма. И перечень полномочий «детского омбудсмена» обязательно должен включать в себя: рассмотрение жалоб несовершеннолетних и иных лиц в интересах детей; участие в продвижении и защите интересов детей в деятельности уполномоченных государственных органов; пропаганда закона, в том числе просвещение по правам детей, а также участие в международной правозащитной деятельности.

1.2. Деятельность уполномоченного по правам ребенка: зарубежный опыт

Институт уполномоченного по правам ребенка достаточно давно участвует в правозащитной деятельности. Несмотря на схожие технологии в разных странах, тем не менее можно говорить об особенностях реализации деятельности детских омбудсменов в зависимости от страны. В целях выявления наиболее предпочтительных для нашей страны форм необходимо исследовать, насколько эффективно действуют детские омбудсмены в различных странах.

В целях данного исследования необходимо выделить отдельные, наиболее значимые направления в деятельности уполномоченных по правам ребенка, которые необходимо исследовать с целью определения степени эффективности деятельности детского омбудсмена в той или иной стране. Прежде всего, здесь можно выделить такое направление деятельности как рассмотрение (и их решение) жалоб по фактам нарушения прав и законных интересов детей. При этом особое значение имеет здесь не количество поданных жалоб, а количество разрешенных обращений. Это может свидетельствовать об эффективности данного органа, его значимости для государственной власти. Не менее важный фактор в оценке успешности деятельности уполномоченного по правам ребенка – это выполнение (или невыполнение) государственными органами решений уполномоченного по правам ребенка. Также для исследования важно уяснить, какие элементы правового статуса уполномоченного по правам ребенка реализуются

реально, а какие существуют только «на бумаге». Значимым элементом правового статуса уполномоченного по правам ребенка выступает закреплённая нормативно возможность участвовать в правотворческой деятельности, что позволяет омбудсмену влиять на изменения национального законодательства в области защиты прав детей²⁶. И последний момент, который, на наш взгляд следует учитывать при определении эффективности работы омбудсмена в той или иной стране, - это степень интегрированности в международную деятельность по обеспечению прав и законных интересов ребенка, это позволяет в работе уполномоченного по правам ребенка учитывать не только внутреннее законодательство страны, но и нормы международного права, что позволит расширить возможности детского омбудсмена по осуществлению правозащитной деятельности.

В рамках данного параграфа хотелось бы, согласно названным выше критериям, провести исследование деятельности детских омбудсменов в некоторых странах с целью выявления наиболее эффективных моделей осуществления правозащитной деятельности, так как образование института уполномоченных в нашей стране базировалось на опыте отдельных европейских стран. Для целей нашего исследования возьмем наиболее ярких представителей, кардинально отличающихся друг от друга – Литву, Австрию, Данию, Израиль. На примере данных стран можно говорить о наличии четырех разных моделей формирования института уполномоченного по правам человека. Начнем наше исследование с опыта Литвы, стремящейся полностью вобрать европейский опыт и выстраивая свое функционирование по образу и подобию многих европейских стран (например, Польши). Она выступает ярким примером первой модели формирования и функционирования института уполномоченного по правам ребенка. Согласно данной модели должность последнего вводится путем

²⁶ Гайсина Г.И. Уполномоченный по правам ребенка как институт независимого контроля за соблюдением прав, свобод и законных интересов детей / Г.И. Гайсина // Педагогический журнал Башкортостана. № 1 (14). 2008. С. 99

принятия внутреннего отдельного закона. В данном государстве должность детского омбудсмана была введена законодательно, путем принятия Закона Литвы от 25 мая 2000 г. №VIII-1708²⁷. Данная должность получила название «контроллер по защите прав ребенка». Из этого названия следует и основная функция данной должности – контроль за деятельностью государственных, муниципальных органов власти, организаций любой формы собственности, иных лиц по вопросу нарушения прав и законных интересов ребенка. К кандидатуре на должность контроллера предъявляются в вышеупомянутом Законе определенные требования: гражданство Литвы, безупречная репутация, высшее юридическое образование. Назначает на должность Сейм (парламент) по предложению председателя Сейма сроком на 4 года, возможно повторное назначение на второй срок подряд, но не более. Интересно, что в отличие от нашего законодательства, в данном законе четко прописан вопрос вознаграждения за труд контроллера.

Контроллеру по защите прав ребенка полагается так называемое «учреждение контроллера» - аппарат, состоящий из заместителя, помощников, консультантов, иных работников, обеспечивающих реализацию полномочий контроллером, который и возглавляет данное учреждение. В Законе подробным образом прописаны полномочия контроллера, его права и обязанности. Принцип независимости контроллера в его деятельности, закрепленный в названном законе, подкреплён и иными нормами в этом акте, в частности, «...контроллер по защите прав ребенка не может занимать какие-либо другие выборные или назначающие должности в государственных и муниципальных учреждениях или учреждениях, быть трудоустроенным в негосударственных, коммерческих, коммерческих или иных учреждениях, на предприятиях, в организациях, а также получать

²⁷ Закон Литовской Республики от 25 мая 2000 г. №VIII-1708 «О Контролере по охране прав ребенка [Электронный ресурс] // Электронный журнал Европейский Омбудсман. URL: http://euro-ombudsman.org/reference/laws_and_other_documents/litva-zakon-o-kontrolere-po-ohrane-prav-rebenka (Дата обращения 11.04.2018 г.)

любую другую заработную плату...» (статья 8); а также – «...контролер по защите прав ребенка в своей деятельности независим от государственных и муниципальных учреждений или учреждений и их должностных лиц, неправительственных учреждений или граждан и руководствуется только законами...» (статья 9).

В качестве полномочий контроллера по защите прав ребенка выберем из названного закона наиболее значимые для реализации правозащитной функции:

1. Рассматривать жалобы физических и юридических лиц на действия или бездействие государственных и муниципальных учреждений и организаций и их должностных лиц, негосударственных институтов, а также иных лиц, вследствие которых права ребенка или законные интересы нарушены или могут быть нарушены, и принять одно из решений, предусмотренных законодательно.

2. Контролировать соблюдение норм Конституции Литвы, Конвенций, ратифицированных сеймом, законов Литвы, иных правовых актов в области обеспечения защиты прав ребенка.

3. Контролировать деятельность государственных органов, иных организаций в области защиты прав ребенка, предлагать государственным органам способы улучшения защиты прав ребенка.

4. Составлять самостоятельно протокол об административном правонарушении в области защиты прав ребенка в отношении лица, не исполняющего законные требования контроллера.

5. Инициировать производство в суде в отношении лиц, нарушающих права ребенка.

6. Ежегодно отчитываться перед Сеймом не позднее 1 апреля следующего года путем предоставления письменного доклада, а также через средства массовой информации информировать общественность о своей деятельности в сфере защиты прав ребенка и его законных интересов в Литовской Республике.

Вторая модель формирования института уполномоченного по правам ребенка предполагает нормативное регулирование данного института на основании законодательства об охране прав ребенка, и, соответственно, все функции детского омбудсмена связаны с контролем и надзором за исполнением нормативных актов в области охраны прав ребенка. Ярким представителем данной модели выступает Австрия, где отдельно специальный закон отсутствует. Здесь выстроено регулирование «от объекта» - сформирован пул федеральных законов в области защиты и охраны прав детей и для контроля за соблюдением данных нормативных актов в 1989 году было создано Бюро по правам детей²⁸. Среди значимых нормативных правовых актов можно выделить: Федеральный конституционный закон Австрии о правах ребенка; Федеральный закон Австрии «О Суде по делам несовершеннолетних»; Федеральный закон Австрии «По делам молодежи»; Федеральный закон Австрии «О занятости детей»; Федеральный закон Австрии «Второй закон о защите от насилия»; Федеральный закон Австрии «О школьном образовании»; Федеральный закон Австрии «О равноправии инвалидов» и другие. Бюро по правам детей в Австрии созданы и функционируют как на федеральном уровне, так и на региональном, во всех 9 землях Австрии²⁹.

В виду того, что специальный отдельный закон о правовом статусе омбудсменов в Австрии отсутствует, можно говорить о разрозненности норм, регламентирующих полномочия Бюро. Тем не менее, подробное изучение законов Австрии об охране прав ребенка позволило выделить ряд полномочий омбудсмена. Во-первых, это рассмотрение жалоб по поводу нарушения прав несовершеннолетних, а также право на расследование подобных случаев. Во-вторых, просвещение населения по поводу

²⁸ Национальные законы Австрии по правам ребенка // Официальный сайт Европейской сети детских омбудсменов. [Электронный ресурс] // URL: <http://crin.org/> (Дата обращения 11.04.2018 г.)

²⁹ Национальные законы Австрии по правам ребенка // Официальный сайт Европейской сети детских омбудсменов. [Электронный ресурс] // URL: <http://crin.org/> (Дата обращения 11.04.2018 г.)

деятельности омбудсменов, а также разъяснение и толкование нормативных актов в области защиты и охраны прав детей. Более того, изучение правозащитной деятельности детских омбудсменов Австрии (доклады) показывает, что наиболее активно реализуется второе направление: регулярное проведение публичных семинаров по правам детей; организация и проведение конференций; деловые игры с детьми о способах защиты их прав. Наибольшее внимание уделяется, согласно материалам докладов, защите от насилия, праву на семью, образование, свободу выражения мнения, равенство³⁰.

Уполномоченный по правам ребенка в Австрии участвует и в разработке законопроектов (вносит предложения). Так, еще в 2010 году по предложению детского омбудсмена Вены были внесены изменения в Строительный кодекс (льготы для молодежи и молодых семей); в Закон о защите молодежи (запрет на продажу табака и алкоголя несовершеннолетним). Детский омбудсмен Австрии готовил адаптированные комментарии для детей к законам Австрии: о бытовом насилии; по делам молодежи; а также Уголовно-процессуального кодекса³¹.

Также Уполномоченные по правам ребенка в данной стране в качестве дополнительной деятельности могут рассматривать индивидуальные жалобы, однако, в публичных ежегодных докладах данный вид деятельности не отражен.

Анализ второй модели на примере Австрии позволил сделать вывод, что в этой модели уполномоченный по правам детей не входит в систему государственных или муниципальных органов, и не обладает властными полномочиями. В отношении должностных лиц или государственных органов, нарушающих права ребенка, детский омбудсмен не может инициировать производство, и основная его задача в другом –

³⁰ Официальный сайт Европейской сети детских омбудсменов (ENOC): European Network of Ombudspersons for children. [Электронный ресурс] //URL: <http://enoc.eu/> (Дата обращения 11.04.2018 г.)

³¹ Там же

предупреждение нарушений прав и законных интересов детей. Можно сказать, что уполномоченный по правам ребенка в подобной модели – это дополнительный способ повышения правовой культуры и просвещения населения, представляет собой механизм внесудебной защиты прав детей. Основная форма взаимодействия с государственными органами – участие в правотворческой деятельности путем внесения предложений и рекомендаций по улучшению законодательства в интересах несовершеннолетних.

Третья модель – административная, поскольку здесь должность уполномоченного по правам ребенка организуется на основании подзаконных актов и, как правило, включена в систему государственных органов. Что касается независимости и подотчетности – здесь встречаются варианты как полной самостоятельности, так и обязательной подотчетности вышестоящему лицу. Такая модель функционирует, например, в Дании, Канаде, Германии, Нидерландах³².

Проанализируем данный тип модели на примере Дании. Здесь уполномоченный по правам ребенка представлен коллегиальным органом – Национальным комитетом по правам ребенка. Первоначально этот орган был создан на основании решения парламента Дании в 1994 г. «с испытательным сроком» на 3 года. Но уже с 1997 года Национальный комитет по правам ребенка по решению парламента страны действует на постоянной основе и включен в структуру Министерства социальных дел³³. При этом, в решении парламента закреплена независимость деятельности Комитета от иных государственных органов. Основное назначение Национального комитета – контроль и надзор за соблюдением прав ребенка государственными органами, мониторинг нарушений прав детей, а также вынесение на публичное обсуждение проблем в области обеспечения и

³² Abraham H.J. The Danish Ombudsman /H.J.Abraham // The Ombudsman or citizen's defender; a modern institution / Ed. by Roy V. Peel.- Philadelphia, 1968,- P. 55

³³ Abraham H.J. The Danish Ombudsman /H.J.Abraham // The Ombudsman or citizen's defender; a modern institution / Ed. by Roy V. Peel.- Philadelphia, 1968,- P. 59

защиты прав детей и внесение предложений по изменению законодательства в парламент. Национальный Комитет структурно включает в себя 7 сотрудников, каждый из которых курирует определенное направление деятельности данного органа. Возглавляет Комитет Председатель, которого утверждает на должность Министр социальных дел. Остальные утверждаются по рекомендациям общественных организаций, осуществляющие деятельность по защите прав детей. Срок полномочий членов Комитета – 4 года.³⁴

Как уже было отмечено, основной вид деятельности Национального комитета – контроль за соблюдением прав детей, выражаемый в осуществлении экспертиз законопроектов в области обеспечения и защиты прав детей; дополнительно в качестве функций Комитета можно выделить просветительскую и консультационную деятельность. Рассмотрением жалоб по фактам нарушений прав детей Национальный комитет не занимается. Последнее, очевидно, представляет серьезный пробел в деятельности института уполномоченного по правам ребенка в Дании. Анализ официальных докладов и отчетов о деятельности Национального комитета по правам ребенка в Дании подтверждает все вышесказанное³⁵. Так, Комитет предложил внести поправки к Уголовному кодексу Дании в ст. 234 (Ответственность за продажу несовершеннолетним материалов, содержащих непристойные изображения), которые выводили данный состав из уголовно-правового поля в административное, мотивируя это необходимостью повышения уровня правовой культуры среди несовершеннолетних. Национальный комитет по правам ребенка Дании, путем внесения предложений, тесно взаимодействует с органами исполнительной власти в сфере культуры, социальной защиты, здравоохранения, иностранных дел, образования и т.д. Также Национальный комитет обязан готовить письменные ответы по запросам

³⁴ Там же

³⁵ Там же

парламента, правительства, касающихся положения детей и обеспечению их прав в стране.

Хотелось бы выделить спорный и необычный момент, связанный с деятельностью уполномоченного по правам ребенка в Дании – к решению проблем детей привлекаются сами несовершеннолетние, начиная с 10 лет. Они участвуют в обсуждении проблем, связанных с насилием в семье; по вопросам курения; а также по разводу родителей и последствиям последнего. Члены Комитета принимают решение, что делать, с учетом мнения ребенка.

Следует отметить, что Национальный комитет по правам детей Дании включен в сеть Европейских детских омбудсменов, поэтому активно участвует в международных конференциях и обязан направлять ежегодно письменные отчеты о деятельности в Комитет ООН по правам ребенка.

Четвертая модель правозащитной деятельности в пользу несовершеннолетних предусматривает максимальное дистанцирование от государственных органов власти. Этот вариант предполагает учреждение данного органа неправительственными организациями и включение его в структуру последних. Некоторые ученые называют их государственно-общественными объединениями³⁶. Такой вариант создания имеет свои плюсы и свои минусы. Значительный плюс – реальная независимость от государственной власти, что позволяет повысить объективность в осуществлении контроля за деятельностью государственных органов, их должностных лиц. О.В. Федорова в своей работе отмечала: «...такие уполномоченные по правам ребенка, <...>, действуют в интересах детей, сохраняя полную финансовую независимость. Они имеют значительную свободу действий и могут оспаривать и критиковать правительственную

³⁶ Пиманова М.А. Государственно-общественные объединения и права человека / М.А. Пиманова // Обеспечение прав и свобод человека и гражданина: Сборник статей по итогам международной научно-практической конференции. Тюмень, 17-19 ноября 2005 г.: В 5 ч. Ч. 2 / Под ред. Г.Н. Чеботарева. Тюмень: Издательство Тюменского государственного университета, 2006. С. 129

политику и методы ее осуществления...»³⁷ Однако, в качестве негативного момента следует отметить, что неправительственные организации, в отличие от государственных органов, не обладают властными полномочиями, и поэтому их решения и предложения могут попросту игнорироваться. Правозащитная практика последних десятилетий показывает, что все-таки минусы здесь часто перевешивают, что подтвердил опыт построения института уполномоченного по правам ребенка в Финляндии. Первоначально в этой стране в 1981 году служба детского омбудсмена была создана неправительственной организацией – Маннергеймовской лигой, чтобы оказывать молодежи информационную и консультационную помощь по вопросам защиты прав несовершеннолетних, в том числе и представление интересов в суде. Фактически, данная служба не имела никаких полномочий для оказания эффективной помощи детям, что привело к ее ликвидации в 2003 году³⁸.

На сегодняшний день, подобная модель действует в Израиле. Служба омбудсмена по делам детей и молодежи была создана еще в 1990 году Национальным советом по охране детства (общественная организация). Деятельность службы детского омбудсмена финансируется из частных фондов и абсолютно независима от правительственных структур Израиля. В силу отсутствия правовых норм, регламентирующих определенные полномочия детского омбудсмена в Израиле, оценить эффективность его работы практически невозможно. Так как данная организация не обязана публично отчитываться перед обществом о результатах своей работы. Официальный сайт Израиля, посвященный защите прав детей в Израиле,

³⁷ Федорова О.В. Особенности правового статуса Уполномоченных по правам ребенка в РФ (на примере некоторых субъектов Сибирского федерального округа) // Государственная власть и местное самоуправление. 2014. № 5. С. 16

³⁸ Алексеева Т. В сб.: Защита детства: институт уполномоченного по правам ребенка в Российской Федерации / информационно-методическое издание. - Ижевск: Ижевская городская общественная организация «Центр социальных и образовательных инициатив», 2003. С. 67

вообще не упоминает о работе вышеназванной службы³⁹. Косвенно, по данным UNICEF, можно выделить основное направление деятельности данной службы – правозащитная деятельность против применения насилия в воспитании несовершеннолетних⁴⁰.

Завершая параграф, можно резюмировать, что за рубежом, несмотря на общие источники зарождения идей об институте уполномоченного по правам ребенка, формирование последнего зачастую шло разными путями. Тем не менее, мы проанализировали наиболее схожие пути формирования в рамках отдельных моделей. Несмотря на некоторые отличия между отдельными странами, можно выделить четыре общие модели учреждения должности уполномоченного по правам ребенка. Первая модель предполагает формирование данного института путем издания отдельного нормативного правового акта законодательного уровня. Эту модель еще иногда именуют «парламентской», так как на должность обычно назначает парламент, и предусмотрена обязанность детского омбудсмана отчитываться перед законодательным органом. По такой модели формировали институт уполномоченного по правам ребенка, например, Литва, Латвия, Эстония, Польша и т.д. Вторая модель учреждения должности означает, что в государстве сначала принимается пакет нормативных актов в области обеспечения и защиты прав детей, и уже для исполнения данных законов создается государственный орган с соответствующими полномочиями (Австрия, Португалия, Македония и т.п.). Третью модель можно назвать «административной», так как должность детского омбудсмана включена в систему исполнительных органов власти, подотчетна вышестоящим органам и выполняет определенные властные полномочия в пределах установленной для них

³⁹ Колосов А.В. Институт уполномоченного по правам ребенка в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Александр Викторович Колосов – Иркутск, 2014. С. 28

⁴⁰ Колосов А.В. Институт уполномоченного по правам ребенка в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Александр Викторович Колосов – Иркутск, 2014.

компетенции. Нормативно данная модель закрепляется, как правило, на уровне подзаконных актов (указов, постановлений). Сюда можно отнести, в частности, Данию, Нидерланды, Финляндию и т.п. Наименее эффективной в настоящее время признана четвертая модель учреждения – создание подобных структур неправительственными организациями (Израиль). Причину подобной неэффективности видят, прежде всего, в отсутствии властных полномочий для осуществления правозащитной деятельности, вследствие чего государственные органы, иные организации могут спокойно игнорировать требования омбудсмена. Соответственно, деятельность уполномоченного по правам ребенка в подобной модели сводится к рекомендациям, консультационной и информационной деятельности. Подобная модель великолепно может реализовываться в качестве дополнительного инструмента в механизме защиты прав детей в государстве.

Наиболее эффективной следует признать первую модель учреждения, так как именно здесь наиболее ярко проявляет свое действие один из основных принципов деятельности института уполномоченного по правам ребенка – принцип независимости, что весьма позитивно отражается на результатах деятельности омбудсмена.

1.3. Принципы функционирования института уполномоченного по правам ребенка

Рассмотренные ранее вопросы, касающиеся исследования понятия института уполномоченного по правам ребенка, процессов его формирования в России и за рубежом, необходимо дополнить исследованием общих универсальных начал, на которых должна строиться деятельность детского омбудсмена. Подобные основополагающие положения, закрепленные юридически, принято определять в качестве принципов. Именно они и составляют основу правового регулирования деятельности уполномоченных по правам ребенка.

Отметим, что нормативные правовые акты, регламентирующие институт уполномоченного по правам ребенка в РФ, не всегда закрепляют правовые принципы его деятельности. Так, например, Указ Президента «Об уполномоченном при Президенте Российской Федерации по правам ребенка» принципы деятельности Уполномоченного не определил вообще. Законодательство субъектов Российской Федерации в данном аспекте отличается выгодным образом. Хотя бы какое-то упоминание присутствует в большинстве случаев. Например, Закон Самарской области «Об уполномоченном по правам ребенка...» в ст. 4 закрепляет: «...В своей деятельности Уполномоченный руководствуется <...> общепризнанными принципами и нормами международного права.» Закон Республики Татарстан «Об уполномоченном по правам ребенка...» содержит ряд норм о правовых принципах, на которых должна осуществляться деятельность уполномоченного по правам ребенка. Так, статья 2 Закона гласит: «Уполномоченный по правам ребенка в своей деятельности руководствуется общепризнанными принципами и нормами международного права, международными договорами Российской Федерации, Конвенцией ООН о правах ребенка, Конституцией Российской Федерации, федеральным законодательством, Конституцией Республики Татарстан, <...>». Однако, помимо этой отсылочной нормы к «общепризнанным принципам» данный Закон включает в себя статью 4 – «Принципы деятельности Уполномоченного по правам ребенка», где закрепляются следующие правовые принципы деятельности детского омбудсмена: законности, независимости, справедливости, ответственности, гуманности, открытости, объективности и доступности. Статья 2 Закона Ульяновской области «Об уполномоченном по правам ребенка...» также носит название «Принципы деятельности Уполномоченного», однако, к сожалению, можно отметить некоторую несостоятельность законодателя, так как четко принципы здесь не просматриваются и их вывести можно только из смысла статьи: «1. Уполномоченный при осуществлении своих

полномочий независим и неподотчётен каким-либо органам государственной власти и органам местного самоуправления, их должностным лицам. 2. Уполномоченный не представляет каких бы то ни было государственных и иных органов и организаций, должностных лиц, государственных или территориальных образований, наций либо социальных групп. 3. В своей деятельности Уполномоченный руководствуется Конституцией Российской Федерации, законодательством Российской Федерации, Уставом и законодательством Ульяновской области. 4. Деятельность Уполномоченного не отменяет и не влечёт пересмотра компетенции иных государственных органов, обеспечивающих защиту и восстановление нарушенных прав и законных интересов детей.»

На наш взгляд, здесь закреплены принципы: независимости и неподотчётности государственной власти; законности. Все остальное определяет место и значение данной должности в системе защиты прав детей. В той или иной мере, но упоминание о правовых принципах деятельности предусмотрено всегда, в случае принятия отдельных законов. Если детский омбудсмен действует в системе Уполномоченного по правам человека, то на его деятельность распространяют свое действие правовые принципы деятельности уполномоченного по правам человека. Например, Закон г. Москвы «Об уполномоченном по правам человека...» закрепляет в ст. 3 следующие принципы: независимости, справедливости, инициативности, ответственности, гуманности, открытости, объективности и доступности, а также взаимодействия и сотрудничества с органами государственной власти и органами местного самоуправления, их должностными лицами, ответственными за обеспечение и защиту прав и свобод человека и гражданина, с Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации и уполномоченными по правам человека в субъектах Российской Федерации, некоммерческими организациями и общественными объединениями. Отдельно выделяется принцип неразглашения информации, полученной от граждан.

Если должность уполномоченного по правам ребенка учреждается подзаконным актом (например, указом высшего должностного лица региона), то, как правило, принципы осуществления деятельности вообще не упоминаются. Подобная ситуация сложилась, например, в Амурской области, где Указ Губернатора содержит лишь норму об учреждении должности и все⁴¹. Анализ подобных актов приводит нас к выводу, что идет отсылка к законодательству, регламентирующему институт государственной гражданской службы, поэтому в этих случаях предполагается, что действуют правовые принципы осуществления государственной гражданской службы.

Тем не менее, можно отметить и выделить наиболее общие правовые принципы, которые определяют институт уполномоченного по правам ребенка в целом. Так как чаще всего в законах мы встречаем отсылку к «общепризнанным принципам» и международному законодательству, то следует, прежде всего, обратить внимание на принципы, которые провозглашает Декларация прав ребенка⁴². Здесь закреплено десять основных принципов, которые обязан при осуществлении своей деятельности соблюдать уполномоченный по правам ребенка.

Принцип всеобщности защиты прав ребенка. Ребенку должны принадлежать все указанные в Декларации права. Эти права должны признаваться за всеми детьми без всяких исключений и без различия или дискриминации по признаку расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения или иного обстоятельства, касающегося самого ребенка или его семьи.

⁴¹ Постановление Губернатора Амурской области от 30.01.2010 №26 «Об учреждении должности уполномоченного по правам ребенка в Амурской области» [Электронный ресурс] // Электронный журнал Европейский Омбудсман. URL: http://euro-ombudsman.org/reference/laws_and_other_documents/polozhenie-ob-upolnomochennom-po-pravam-rebenka-v-amurskoj-oblasti (Дата обращения 11.04.2018 г.)

⁴² http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/childdec (Дата обращения 21.03.2018 г.)

Принцип высшего приоритета интересов и прав ребенка. Ребенку законом и другими средствами должна быть обеспечена специальная защита и предоставлены возможности и благоприятные условия, которые позволяли бы ему развиваться физически, умственно, нравственно, духовно и в социальном отношении здоровым и нормальным путем и в условиях свободы и достоинства. При издании с этой целью законов главным соображением должно быть наилучшее обеспечение интересов ребенка.

Принцип идентификации субъекта защиты с момента рождения. Ребенку должно принадлежать с его рождения право на имя и гражданство.

Принцип обеспечения социальными благами. Ребенок должен пользоваться благами социального обеспечения. Ему должно принадлежать право на здоровые рост и развитие; с этой целью специальные уход и охрана должны быть обеспечены как ему, так и его матери, включая надлежащий дородовой и послеродовой уход. Ребенку должно принадлежать право на надлежащие питание, жилище, развлечения и медицинское обслуживание.

Принцип предоставления особой помощи неполноценным детям. Ребенку, который является неполноценным в физическом, психическом или социальном отношении, должны обеспечиваться специальные режим, образование и забота, необходимые ввиду его особого состояния.

Принцип гармоничного развития личности ребенка. Ребенок для полного и гармоничного развития его личности нуждается в любви и понимании. Он должен, когда это возможно, расти на попечении и под ответственностью своих родителей и во всяком случае в атмосфере любви и моральной и материальной обеспеченности; малолетний ребенок не должен, кроме тех случаев, когда имеются исключительные обстоятельства, быть разлучаем со своей матерью. На обществе и на органах публичной власти должна лежать обязанность осуществлять особую заботу о детях, не имеющих семьи, и о детях, не имеющих достаточных средств к

существованию. Желательно, чтобы многодетным семьям предоставлялись государственные или иные пособия на содержание детей.

Принцип доступности образования. Ребенок имеет право на получение образования, которое должно быть бесплатным и обязательным, по крайней мере на начальных стадиях. Ему должно даваться образование, которое способствовало бы его общему культурному развитию и благодаря которому он мог бы, на основе равенства возможностей, развить свои способности и личное суждение, а также сознание моральной и социальной ответственности и стать полезным членом общества. Наилучшее обеспечение интересов ребенка должно быть руководящим принципом для тех, на ком лежит ответственность за его образование и обучение; эта ответственность лежит прежде всего на его родителях. Ребенку должна быть обеспечена полная возможность игр и развлечений, которые были бы направлены на цели, преследуемые образованием; общество и органы публичной власти должны прилагать усилия к тому, чтобы способствовать осуществлению указанного права.

Принцип приоритета в получении помощи. Ребенок должен при всех обстоятельствах быть среди тех, кто первым получает защиту и помощь.

Принцип защиты от эксплуатации в любом ее проявлении. Ребенок должен быть защищен от всех форм небрежного отношения, жестокости и эксплуатации. Он не должен быть объектом торговли в какой бы то ни было форме. Ребенок не должен приниматься на работу до достижения надлежащего возрастного минимума; ему ни в коем случае не должны поручаться или разрешаться работа или занятие, которые были бы вредны для его здоровья или образования или препятствовали его физическому, умственному или нравственному развитию.

Принцип запрета на дискриминацию ребенка. Ребенок должен ограждаться от практики, которая может поощрять расовую, религиозную или какую-либо иную форму дискриминации. Он должен воспитываться в духе взаимопонимания, терпимости, дружбы между народами, мира и

всеобщего братства, а также в полном сознании, что его энергия и способности должны посвящаться служению на пользу других людей.

Именно на этих принципах и должна основываться деятельность детского омбудсмана, независимо от того, выступает ли он как государственный орган, или является общественным институтом. Кроме них, следует, наверно, вспомнить «Принципы, касающиеся статуса национальных учреждений, занимающихся поощрением и защитой прав человека» [Парижские принципы], принятые резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 20 декабря 1993 года⁴³. В них закреплены организационные принципы деятельности учреждений по защите прав человека (в том числе сюда следует отнести и институт уполномоченного по правам ребенка): определены полномочия, функции, ответственность, организационная структура и т.д. Важное значение для деятельности детских омбудсменов должны также иметь «Руководящие принципы политики Совета Европы по вопросу комплексных национальных стратегий защиты детей от насилия»⁴⁴, в которых четко определяются основополагающие начала для правозащитной деятельности уполномоченных по правам ребенка, прежде всего в области защиты от насилия детей. Здесь можно выделить наиболее общие: защита ребенка от насилия, обеспечение права на жизнь, запрет на дискриминацию и т.п. также здесь содержатся принципы, которые можно отнести к оперативным, они помогают выработать детскому омбудсмену механизм противодействия преступности в отношении детей. Здесь речь идет о необходимости учитывать всю полноту факторов при противодействии преступности в отношении детей, в том числе

⁴³ Принципы, касающиеся статуса национальных учреждений, занимающихся поощрением и защитой прав человека [Парижские принципы]. Приложение к резолюции 48/134 Генеральной Ассамблеи от 20 декабря 1993 года [Электронный ресурс] // Официальный сайт ООН. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/paris.shtml (Дата обращения 21.03.2018 г.)

⁴⁴ Руководящие принципы политики Совета Европы по вопросу комплексных национальных стратегий защиты детей от насилия [Электронный ресурс] // Мониторинг реализации Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012-2017 годы. URL: <http://мониторинг.сид.рф/news/13> (Дата обращения 21.03.2018 г.)

обязательность взаимодействия государственных структур, институтов гражданского общества детским омбудсменом; необходимость формирования партнерских отношений между государством и семьей, чему также должен содействовать уполномоченный по правам ребенка; а также формирование культуры уважения к правам ребенка в обществе.

Как уже было отмечено, помимо общепризнанных принципов, в нормативных актах закреплены также нормы-принципы, на которых основывается институт уполномоченного по правам ребенка. Проанализируем наиболее значимые из них.

Принцип законности. Реализация данного принципа многоаспектна. Во-первых, в большинстве своем, правовой статус уполномоченного по правам ребенка закрепляется законодательным актом, то есть вся его деятельность осуществляется на основании закона. Во-вторых, сама его деятельность связана с исполнением требований нормативных актов и контролем за соблюдением норм государственными органами. В-третьих, зачастую, уполномоченный по правам ребенка действует совместно с уполномоченными органами, выявляя нарушения законности в сфере соблюдения прав несовершеннолетних. Помимо контроля за соблюдением национального законодательства, детский омбудсмен отслеживает соблюдение норм и международного права в области защиты прав детей.

Принцип приоритета прав и свобод ребенка. Данный принцип в нашей стране закреплен на уровне Конституции РФ (ст. 2), а кроме этого, данный принцип лежит в основе всей международной правовой базы в области защиты прав детей. Он повторяется и вытекает из смысла каждого значимого нормативного акта (Декларация прав ребенка, Конвенция прав ребенка и т.п.).

Принцип профессионализма и компетентности. Он обязательно должен учитываться, помня широкий круг направлений деятельности: внесение предложений по улучшению законодательства; экспертные заключения проектов нормативных актов в определенной области;

консультационные услуги: просветительская деятельность и т.п. Данный принцип реализуется в нашей стране через установление критериев отбора на данную должность. Требования к опыту работы в области защиты прав детей, определённому профессиональному образованию, как правило, носят обязательный характер.

Важнейший принцип, который упоминается даже в самых «неудачных», с точки зрения их формулировки, нормативных актах – принцип независимости. Только независимость правозащитника от государственных структур позволит эффективно и объективно контролировать, выявлять нарушения прав ребенка в деятельности государственных органов власти, их должностных лиц. К сожалению, в настоящее время нельзя говорить о том, что он соблюдается. Если должность уполномоченного по правам ребенка включена в систему исполнительных органов власти, то о какой независимости может идти речь?

Следующий принцип, который хотелось бы выделить – принцип ответственности уполномоченного по правам ребенка. Его можно рассматривать в двух аспектах. Во-первых, речь может идти об «ответственном», правомерном поведении, когда детский омбудсмен должным образом выполняет свои правозащитные функции и соответствует занимаемой должности. Однако, с юридической точки зрения оценить данную ответственность очень трудно. Поэтому интереснее реализация принципа ответственности через негативную юридическую ответственность за невыполнение либо ненадлежащее выполнение своего функционала. К сожалению, норм подобного плана нормативные акты об институте уполномоченного по правам ребенка не содержат. Можно, конечно, определить в качестве меры ответственности, например, снятие с должности детского омбудсмена.

Принцип гласности и доступности уполномоченного по правам ребенка. Можно с уверенностью говорить о том, что в нашей стране данные

принципы весьма успешно реализуются. Это подтверждается, во-первых, наличием официальных сайтов уполномоченных по правам ребенка, как на федеральном уровне, так и на региональном. Во-вторых, нормативно закреплена обязанность ежегодно публиковать отчеты по результатам своей деятельности (в том числе и на сайте). В-третьих, предусмотрена возможность прямой связи с уполномоченным при Президенте РФ, с уполномоченным по правам ребенка в субъект РФ.

Отметим в завершение, что важность затрагиваемого вопроса заключается еще и в том, что данная должность должна в себе сочетать не только юридические аспекты, но и некоторые нравственные. Лицо, занимающее подобную должность, должно обладать определенными моральными принципами, хотя бы потому, что правовые принципы, как правило, четко закрепляются в нормативных правовых актах, однако, применительно к данному институту, этого явно недостаточно. Верно отметил в своей книге М.Ю. Шамрин: «...в работе Уполномоченного по правам ребёнка очень важны основные принципы, лежащие в основе реализации его правового статуса. <...>. В этой должности сливаются общечеловеческие принципы, профессиональные и нравственные. Ими определяется сама личность Уполномоченного и конкретные направления его деятельности в отстаивании незыблемых позиций детства при осуществлении государственного управления защитой прав ребёнка...»⁴⁵ Но они не являются предметом нашего исследования.

Завершая параграф нашего исследования, отметим следующее. Во-первых, система правовых принципов в деятельности института уполномоченного по правам ребенка формируется как на международном уровне – так называемые «общеправовые принципы», так и на уровне национального законодательства. Во-вторых, анализ нормативных актов, регламентирующих правовой статус уполномоченного по правам ребенка

⁴⁵ Шамрин М.Ю. Основные принципы, лежащие в основе реализации правового статуса Уполномоченного по правам ребенка // Административное право и процесс. 2015. № 12. С. 72

позволил выявить наиболее значимые и общие начала в его деятельности: принцип законности; принцип приоритет прав и свобод ребёнка; принцип профессионализма и компетентности; а также принцип независимости. В-третьих, принцип независимости является наиболее важным в осуществлении деятельности детских омбудсменов, что подтверждается тем, что он закреплён практически во всех нормативных актах, регламентирующих институт уполномоченного по правам ребёнка (как международных, так и внутренних). Однако, не везде он реально действует, что связано с тем, что иногда данная должность «встраивается» в систему исполнительных органов власти.

Глава 2. Правовые аспекты института уполномоченного по правам ребенка в РФ

2.1. Правовое регулирование института Уполномоченного по правам ребенка в РФ: общие положения

Российское законодательство закрепляет принципы защиты прав ребенка, вопросы деятельности государственных органов в области защиты прав детей; а также нормы, определяющие правовой статус ребенка. Например, в Конституции РФ можно выделить ряд статей по данному направлению. Наиболее общая норма закреплена в п. 2 ст. 7: «В Российской Федерации <...> обеспечивается государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства, <...>». Также в области защиты прав ребенка действуют нормы Основного закона, в частности, статья 38 Конституции закрепляет обязанность государства защищать материнство и детство; статья 43 (ч. 4) – обязанности родителей по воспитанию детей и т.п.

Среди федеральных нормативных правовых актов, касающихся вопросов защиты прав детей, можно выделить Семейный кодекс РФ (например, главы 11 и 12); ряд федеральных законов, а именно: «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации»; «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей»; «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию»; «Об опеке и попечительстве». Указами Президента и постановлениями Правительства соответствующие нормы конкретизируются и распределяются в виде властных полномочий соответствующих государственных органов.

Несмотря на значительное количество нормативных правовых актов, определяющих права и обязанности субъектов данных отношений, закрепленные гарантии реализации прав несовершеннолетних, можно отметить, что существующий механизм реализации и защиты прав детей требует совершенствования и дополнительной проработки. Так, по словам

Е.И. Куприяновой давно сформирована развитая система государственных органов с функциями контроля за соблюдением прав ребенка⁴⁶. Непосредственно в целях обеспечения защиты прав несовершеннолетних и их дальнейшего восстановления в Российской Федерации также сформированы и действуют: органы опеки и попечительства, комиссии по делам несовершеннолетних, органы социальной защиты, департаменты образования, органы социальной реабилитации несовершеннолетних и проч. Однако наличия норм, регламентирующих и закрепляющих права несовершеннолетних, корреспондирующих им обязанностей родителей, опекунов, должностных лиц государственных органов, для реализации и защиты прав несовершеннолетних недостаточно. Они создаются для реализации узконаправленной деятельности в области защиты определенных прав несовершеннолетних, что приводит к отсутствию сформированной и эффективной системы по защите и восстановлению прав несовершеннолетних на территории РФ. Как правило, все узкоспециализированные государственные органы разобщены в своей деятельности, и, следовательно, в комплексе проблемы решить не могут. Требуется создание действенного правового механизма по защите прав и свобод ребенка. Поэтому в качестве дополнительного и специального механизма для обеспечения защиты прав детей в России с конца 90-х гг. прошлого века начался процесс формирования федерального института уполномоченного по правам ребенка. Так, в 1998 г. Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации вместе с Детским фондом при ООН (UNICEF) реализовали проект по введению поста Уполномоченного по правам ребенка в субъектах Российской Федерации (в частности, в г.

⁴⁶ Куприянова Е.И. В сб.: Автономов А.С., Алексеева Т., Головань А. и др. Защита детства: институт уполномоченного по правам ребенка в Российской Федерации / информационно-методическое издание. - Ижевск: Ижевская городская общественная организация «Центр социальных и образовательных инициатив», 2003. С. 21

Санкт-Петербург, Новгородской области)⁴⁷. Интересно, что его появление явилось следствием выполнения ратифицированных Российской Федерацией международных нормативных актов. К концу 1999 г. в Российской Федерации была проделана огромная законотворческая работа – были внесены многочисленные поправки в области защиты и обеспечения прав детей. Так, были включены подобные нормы в Семейный кодекс, Уголовный кодекс, Уголовно-исполнительный кодекс и т.п. Кроме того, начал действовать институт Уполномоченных по правам ребенка (в 5 регионах страны). Взятые на себя Россией обязательства в Декларации и Плане действий «Мир, пригодный для жизни детей» (Нью-Йорк, 8-10 мая 2002 г.)⁴⁸, потребовали за собой дальнейшего развития института Уполномоченного по правам ребенка с расширением функционала последнего. С 2009 года начался активный процесс формирования института Уполномоченного по правам ребенка на федеральном уровне. Можно отметить, что при создании данной должности Россия активно использовала и учитывала опыт стран, где данный орган давно и успешно функционирует, однако, с учетом особенностей российского менталитета и правового регулирования данной сферы, можно говорить о наличии своей специфики института уполномоченного по правам ребенка в РФ. Во-первых, данная должность на федеральном уровне была создана на основании подзаконного акта, и даже не федерального закона. Тогда как правовой статус Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации закрепляет Федеральный конституционный закон! В Указе Президента РФ «Об уполномоченном при Президенте Российской Федерации по правам ребенка» указано: «<...> обеспечение деятельности

⁴⁷ Лихтер П.Л. Проблемы совершенствования законодательства о компетенции уполномоченного по правам ребенка в субъектах Российской Федерации // Ленинградский юридический журнал. 2015. № 2. С. 60

⁴⁸ 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] // Официальный сайт ООН. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/worldchild.shtml (Дата обращения 21.03.2018 г.)

Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка возложить на аппарат Общественной палаты Российской Федерации». Следовательно, можно говорить об участии «негосударственного элемента» в деятельности государственной власти, учитывая, что на должность назначает и, соответственно, от должности освобождает Президент РФ, а также, что данная должность включена в реестр федеральных государственных гражданских должностей РФ. Следует отметить, что через участие Общественной Палаты РФ деятельность данного Уполномоченного немного походит на модель правозащитной деятельности от имени неправительственных организаций, а такой вариант уже показал свою минимальную эффективность, по сравнению с другими моделями.

Введение должности Уполномоченного по правам ребенка при Президенте РФ, как уже было отмечено, было неизбежным решением со стороны государственной власти при выполнении международных обязательств, принятых на себя Российской Федерацией. Ученые в начале нулевых годов много говорили о необходимости формирования действенного правозащитного механизма именно в сфере обеспечения прав несовершеннолетних, при этом на всех уровнях власти – федеральном, региональном и местном⁴⁹. Предложения о введении подобной должности на всех уровнях подкреплялись развёрнутыми аргументами в пользу данного решения. Это и повышение эффективности деятельности государства в области защиты прав ребенка; снижение ведомственной разрозненности при осуществлении полномочий государственными органами в области реализации прав несовершеннолетних; а также усиление контроля за деятельностью государственных и иных органов по обеспечению реализации прав детей и их восстановлению.

⁴⁹ Колосов А.В. Взаимодействие Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка с уполномоченными по правам ребенка в субъектах Российской Федерации: особенности правового регулирования и практика осуществления // Семейное и жилищное право. 2013. № 5. С. 26

Согласно Указу Президента «Об уполномоченном по правам ребенка при Президенте РФ» за данной должностью закреплены следующие права:

- запрашивать и получать в установленном порядке необходимые сведения, документы и материалы от федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, организаций и должностных лиц;
- беспрепятственно посещать федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, организации;
- проводить самостоятельно или совместно с уполномоченными государственными органами и должностными лицами проверку деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, а также должностных лиц, получать от них соответствующие разъяснения;
- направлять в федеральные органы исполнительной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления и должностным лицам, в решениях или действиях (бездействии) которых он усматривает нарушение прав и интересов ребенка, свое заключение, содержащее рекомендации относительно возможных и необходимых мер восстановления указанных прав и интересов;
- привлекать в установленном порядке для осуществления экспертных и научно-аналитических работ, касающихся защиты прав ребенка, научные и иные организации, а также ученых и специалистов, в том числе на договорной основе.

Обратите внимание на обширность и обезличенность сферы защищаемых прав ребенка – о них ничего не сказано, что позволяет сделать вывод о том, что деятельность Уполномоченного по правам ребенка при

Президенте РФ дополняет и не перекрывает компетенцию специализированных государственных органов (например, комиссии по правам несовершеннолетних, прокуратуры и т.п.). Так, например, органы опеки и попечительства осуществляют защиту прав и интересов детей-сирот, вопросов соблюдения прав детей в семьях и интернатах; прокуратура надзирает за законностью в сфере защиты прав детей, семьи, материнства, детства и т.д. Однако, можно видеть, как четко определены по разным аспектам области их деятельности. Тогда как Уполномоченный по правам ребенка при Президенте РФ занимается защитой прав исключительно детей, при этом любых прав любого ребенка.

Интересна точка зрения А.Ю. Сунгурова, которую он высказал в отношении Уполномоченного по правам человека, однако, она применима и к институту Уполномоченного по правам ребенка⁵⁰. Он считал, что в отличие от прокуратуры, которая обязана следовать букве закона, уполномоченный по правам человека (ребенка) должен действовать, исходя также еще и из естественных прав человека и принципа справедливости. В идеале институт Уполномоченного по правам ребенка может в интересах детей выступать с рекомендациями в парламент о принятии законов; он должен отстаивать права несовершеннолетних перед всеми государственными и муниципальными органами, а также и общественными организациями. Также Уполномоченный по правам ребенка обязан взаимодействовать и с несовершеннолетними, в рамках правового просвещения, а также ведения предупредительной работы среди детей. Учитывая, что Уполномоченный по правам ребенка обязан осуществлять свою деятельность независимо от иных государственных органов, можно согласиться со словами А.Г. Майорова, который говорил о том, что

⁵⁰ Сунгуров А.Ю. Законодательство об уполномоченном по правам человека в некоторых субъектах Российской Федерации: сравнительный анализ / А.Ю. Сунгуров // Правоведение.- 2002.№ 4.С. 119

«авторитет народного защитника является <...> рычагом воздействия на должностных лиц...»⁵¹.

Несмотря на то, что институт уполномоченного по правам ребенка в РФ функционирует уже около 20 лет, нельзя сказать, что правовое регулирование его деятельности окончательно и без недостатков сформировано. В качестве главного изъяна следует назвать отсутствие единого нормативного акта, который бы систематизировал все нормы, регламентирующие деятельность уполномоченных по правам ребенка. Так, отдельные разрозненные положения «всплывают» в федеральных законах: «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации»; «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»; «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»; «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы»; а также в Указе Президента «Об уполномоченном при Президенте Российской Федерации по правам ребенка». Причем зачастую данные положения носят декларативный либо рекомендательный характер. Интересно, например, проанализировать нормы, касающиеся института уполномоченного по правам ребенка. Так Федеральный закон от 24.07.1998 № 124-ФЗ (ред. от 04.06.2018) «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» лишь «обозначил» существование данного института: статья 16.1 данного закона гласит: «1. Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по правам ребенка в пределах своих полномочий, предусмотренных соответствующим указом Президента Российской Федерации, обеспечивает защиту прав и законных интересов детей. 2. В соответствии с законом и иным нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации может учреждаться должность уполномоченного по правам ребенка в субъекте Российской Федерации». Только должность Уполномоченного по

⁵¹ Майоров А.Г. Формирование правового института омбудсмана (Уполномоченного по правам человека) в России и за рубежом: автореф дис. ... канд. юрид. наук. 12.00.02 / Андрей Геннадьевич Майоров – Москва, 2002. С. 6

правам ребенка при Президенте РФ закреплена в обязательном порядке, тогда как в отношении субъектов речь идет лишь о том, что они «могут» вводить подобные должности. Анализируя уже текст Указа Президента РФ «Об уполномоченном по правам ребенка при Президенте РФ», мы видим, уже перечисленный нами ранее по тексту объем правомочий, а также, в отношении создания подобных должностей на уровне субъектов РФ – слово «рекомендует». Кроме того, названный Указ, будучи основным нормативным актом для определения правового статуса уполномоченного по правам ребенка при Президенте РФ явно обладает пробелами, так как объем полномочий расписан достаточно широко, однако обязанности уполномоченного в нем отсутствуют вообще. Более того, была возможность восполнить пробелы в правовом регулировании статуса данного органа, когда в связи с введением института Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка в 2011 г. был принят ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с введением института Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка». К глубокому сожалению, этого сделано не было.

Также можно отметить, что в вышеназванном Указе отсутствуют реальные возможности уполномоченного по воздействию на нарушителей прав детей, а, как известно, без этого обязательность выполнения законных требований оказывается под вопросом.

В нормативных правовых актах различного уровня часто встречается упоминание должности уполномоченного по правам ребенка, например, определяя порядок деятельности в конкретных сферах бланкетными нормами; регламентируя формы контроля за деятельностью органов государственной и муниципальной власти и взаимодействия с ними, но не закрепляя конкретного механизма подобного контроля и взаимодействия.

Во-первых, можно выделить определенные нормативные акты, где *закрепляются отдельные аспекты деятельности Уполномоченного по правам ребенка при Президенте РФ*. Это Федеральный закон 1998 г. «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации», где в ст. 16.1, как мы уже упоминали ранее, закрепляется нормативное положение о должности Уполномоченный при Президенте РФ по правам ребенка, что полномочия данного лица закрепляются соответствующим указом Президента РФ, о котором мы также ранее говорили. Сюда же следует отнести и Федеральный закон ««Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних». Согласно данному нормативному правовому акту Уполномоченный по правам ребенка при Президенте РФ входит в систему органов, «<...> осуществляющих профилактику безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних<...>». Однако, отметим, что здесь использована отсылочная норма: «Участие в деятельности по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка, <...> осуществляется <...> в порядке, установленном законодательством Российской Федерации...» (ст. 4 Закона). Обратите внимание, что названные нормативные правовые акты никак не дополняют и не раскрывают элементы правового статуса Уполномоченного по правам ребенка при Президенте РФ, нормы в этих актах носят отсылочный характер.

Во-вторых, отдельно можно сгруппировать нормативные правовые акты, в которых закрепляется *порядок взаимодействия с иными государственными органами Уполномоченного по правам ребенка при Президенте РФ*, а также Уполномоченных по правам ребенка в субъектах РФ. Например, ФЗ «Об общественной палате Российской Федерации» 2005 г., где чуть более подробно раскрывается положение Указа Президента «Об Уполномоченном при Президенте Российской Федерации по правам

ребенка» о том, что деятельность последнего обеспечивает Общественная Палата РФ. В названном Законе в понятие «обеспечение деятельности» означает: «... организационное, правовое, аналитическое, информационное, документационное, финансовое и материально-техническое обеспечение деятельности Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка...» (ст. 26). Также здесь следует назвать ФЗ РФ 2008 г. «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания». Согласно одному из пунктов ст. 15 названного Закона общественные наблюдательные комиссии обязаны осуществлять «<...> направление Уполномоченному при Президенте Российской Федерации по правам ребенка, уполномоченным по правам ребенка в субъектах Российской Федерации <...> материалов по итогам осуществления общественного контроля за обеспечением прав, находящихся в местах принудительного содержания несовершеннолетних, <...>». А также в этой статье закреплена обязанность общественных наблюдательных комиссий осуществлять «...взаимодействие по вопросам, относящимся к ее деятельности, с <...>, Уполномоченным при Президенте Российской Федерации по правам ребенка, <...>, уполномоченными по правам ребенка в субъектах Российской Федерации, <...>».

ФЗ РФ 2014 г. «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» закрепил право субъектов общественного контроля обращаться к институту Уполномоченных по правам ребенка в РФ: «1. Субъекты общественного контроля вправе: <...> в случае выявления фактов нарушения прав и свобод человека и гражданина, <...> направлять <...> материалы, полученные в ходе осуществления общественного контроля, <...>, Уполномоченному при Президенте Российской Федерации по правам ребенка, уполномоченным <...> по правам ребенка, <...> в субъектах Российской Федерации <...>». Согласно ФЗ РФ 1997 г. «Об актах гражданского состояния» в пункте 3 ст. 12 указано: «Орган записи актов

гражданского состояния сообщает сведения о государственной регистрации акта гражданского состояния по запросу <...>, Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка либо <...>, уполномоченных по правам ребенка в субъектах Российской Федерации <...>». Схожие нормы о предоставлении информации по запросам Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка, уполномоченных по правам ребенка в субъектах РФ содержатся в федеральных законах: ФЗ РФ 2001 г. «О государственном банке данных о детях, оставшихся без попечения родителей»; ФЗ РФ 2015 г. «О государственной регистрации недвижимости».

Особый порядок взаимодействия предусмотрен и подзаконных актами. В частности, Постановлением Правительства РФ № 248 от 28 марта 2012 предусмотрена обязанность Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации свой ежегодный доклад о положении детей и семей, имеющих детей, в Российской Федерации направлять, в том числе и Уполномоченному по правам ребенка при Президенте РФ. В Регламенте Следственного Комитета Российской Федерации закрепляется: «<...> Особому контролю в Следственном комитете подлежат <...> поручения <...> Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка, <...>».

Проведенное исследование нормативных правовых актов по выявлению норм, регламентирующих взаимодействие института Уполномоченного по правам ребенка в РФ, позволило также определить и формы подобного взаимодействия в рамках контрольной деятельности. Это и обязанность предоставлять материалы проверок, текстов отчетных докладов, сведения о регистрируемых фактах; а также особый контроль со стороны органа, выполняющего поручения Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка. Но, опять-таки, можно констатировать, что все эти формы взаимодействия четко в нормативных актах не определены. Например, неясно, каким образом в правозащитной

деятельности используется доклад Минтруда и соцзащиты; отсутствует указание на сроки, в которые должна предоставляться информация, материалы проверок и т.п.

Продолжая исследование нормативных правовых актов, в той или иной степени содержащих нормы об институте Уполномоченного по правам ребенка, нельзя не выделить те акты, в которых отражены *контрольные полномочия*, закрепленные за институтом Уполномоченного по правам ребенка в РФ на различных уровнях. Так, сюда можно отнести право на бесцензурную переписку несовершеннолетнего, находящегося в центре временного содержания либо в специальном учебно-воспитательном учреждении, с Уполномоченным по правам ребенка при Президенте РФ либо с уполномоченным по правам ребенка в субъекте РФ.

Таким образом, институт Уполномоченного по правам ребенка в РФ косвенно задействован в системе контроля за соблюдением прав несовершеннолетних при их содержании в особых учреждениях. Данные нормы закрепляет Федеральный закон «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних».

В уголовно-исполнительной сфере институт уполномоченного по правам ребенка наделен контрольными полномочиями за деятельностью персонала системы органов исполнения наказаний, в том числе и в отношении несовершеннолетних. Уголовно-исполнительный кодекс содержит в ст. 24 следующее положение: «...При исполнении служебных обязанностей посещать учреждения и органы, исполняющие наказания, без специального на то разрешения имеют право: <...> е) Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по правам ребенка, уполномоченные по правам ребенка в субъектах Российской Федерации в пределах соответствующих территорий...». Практически тождественную норму закрепляет Закон РФ от 21.07.1993 № 5473-1 (ред. от 28.12.2016) «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы». Федеральный закон «Об основах общественного контроля в

Российской Федерации» определяет право Уполномоченного по правам ребенка инициировать общественную проверку деятельности государственных органов, затрагивающей права и свободы человека и гражданина (ребенка в том числе); также уполномоченные по правам ребенка могут инициировать общественную экспертизу правовых актов, решений государственных и муниципальных органов, иных организаций и учреждений.

Таким образом, как минимум, мы выявили следующие направления контрольной деятельности, которые в «разрозненном» виде закреплены за институтом уполномоченного по правам ребенка в РФ: 1) контроль за содержанием несовершеннолетних в спецучреждениях; 2) контроль за органами системы исполнения наказаний в отношении несовершеннолетних; 3) право инициации общественного контроля и общественной экспертизы в отношении актов и действий государственных, муниципальных органов, иных организаций. И также, как и ранее, мы вынуждены отметить, что в рассмотренных нормативных правовых актах по данному направлению отсутствуют проработанные правовые механизмы реализации контрольных полномочий, например, полностью отсутствуют нормы о юридической ответственности уполномоченных по правам ребенка в случае невыполнения контрольных полномочий.

Следующая группа нормативных правовых актов закрепляет полномочия по правозащитной деятельности уполномоченных по правам ребенка. Прежде всего, это Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях. Статья 17.2.1 «Воспрепятствование законной деятельности Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка» была введена в КоАП РФ в 2011 году и касается исключительно деятельности Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка. Схожие составы в отношении деятельности уполномоченных по правам ребёнка в субъектах РФ содержатся в региональных нормативных правовых актах. В частности, в Законе

Самарской области «Об административных правонарушениях на территории Самарской области» в главе 10 «Административные правонарушения, посягающие на институты государственной власти и местного самоуправления» предусмотрена ответственность статьей 10.6: «Вмешательство в деятельность <...>, Уполномоченного по правам ребенка в Самарской области, <...> с целью повлиять на их решения, а равно воспрепятствование деятельности <...>, Уполномоченного по правам ребенка в Самарской области, <...> в иной форме - влечет наложение административного штрафа в размере от одной тысячи до трех тысяч рублей». Эти нормы дополнительно служат обеспечением выполнения институтом уполномоченных по правам ребенка своих функций по защите прав детей.

Резюмируя все вышесказанное, отметим, что во многих нормативных правовых актах в настоящее время встречается «упоминание» об Уполномоченном при Президенте РФ по правам ребенка, об уполномоченных в субъектах РФ. Однако, как уже было показано, данные нормы носят разрозненный характер; в большинстве своем они являются отсылочными, и, как правило, до конца механизм реализации всех этих норм не проработан. Поэтому следует согласиться с мнением тех авторов, которые считают необходимым закрепить правовой статус Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка, а также уполномоченных по правам ребенка в субъектах РФ, путем издания специальных федеральных законов, где бы четко были прописаны все организационные элементы деятельности (порядок выдвижения и назначения на должность, порядок осуществления деятельности и т.п.). Отсутствие подобных унифицированных нормативных правовых актов приводит к тому, что правовой статус уполномоченных по правам ребенка нормативно фактически не раскрыт. Единый закон, где свели бы воедино все разрозненные нормы, определил бы функционал, который должны выполнять уполномоченные по правам ребенка на всех уровнях, освободил

бы правоприменителя от необходимости каждый раз выискивать необходимые нормы по разным актам. Кроме того, необходимо усилить независимость Уполномоченного по правам ребенка на федеральном уровне путем изменения норм о назначении на должность – на федеральном уровне кандидатура уполномоченного должна утверждаться парламентом, а не Президентом РФ.

2.2. Анализ правовых норм, регламентирующих деятельность Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка

В рамках данного параграфа хотелось бы проанализировать качество и эффективность норм, регламентирующих правозащитную деятельность, реализуемую Уполномоченным при Президенте РФ. Как уже отмечалось ранее, должность Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка появилась в 2009 году, после подписания соответствующего Указа Президентом. Задолго до принятия данного нормативного правового акта с предложением о необходимости создания подобной структуры в России в целях координации взаимодействия деятельности государственных органов в области защиты прав несовершеннолетних к Президенту обращался Совет Федерации РФ. Помимо этой инициативы в своих публикациях многие ученые⁵², а также должностные лица (например, В. Лукин⁵³), высказывались о необходимости введения подобной должности. Таким образом, появление этой должности было встречено в единодушном одобрении. Да и на международном уровне сразу было высоко оценено создание такой структуры. Так, представитель UNICEF в Российской Федерации Бертран

⁵² Цит. по: Корнеева Н.В. Конституционно-правовые основы деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук.: 12.00.02 / Надежда Владимировна Корнеева – Санкт-Петербург, 2002. С. 119

⁵³ Беседа главного редактора журнала "Российский адвокат с Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации В. П. Лукиным (29.06.2007 г.) [Электронный ресурс] // Электронный журнал Европейский Омбудсман. URL: http://euro-ombudsman.org/ombudsmen_activities/mass-media/beseda-glavnogo-redaktora-zhurnala-rossijskij-advokat-s-upolnomochennym-po-pravam-cheloveka-v-rossijskoj-federacii-v-p-lukinyum (Дата обращения 11.04.2018 г.)

Бейнвель в своем заявлении уверенно сказал: «<...> федеральный институт Уполномоченного по правам ребенка будет работать эффективно, и сможет не только защитить права отдельных детей, но и содействовать укреплению всей системы защиты детей на общероссийском уровне»⁵⁴.

Первым Уполномоченным по правам ребенка при Президенте РФ стал Алексей Головань, ранее выполнявший обязанности Уполномоченного по правам ребенка в городе Москве. С 2016 года и по настоящий день данную должность занимает Анна Кузнецова, отличающаяся достаточно активной социальной позицией в отношении защиты прав детей. В одном из своих интервью она достаточно четко выразилась: «Все, что касается детства, требует особого подхода. Многие уже сделано, но еще больше предстоит сделать. Перед нами стоят сложные задачи, ведь в сфере детства нет второстепенного. Указ Президента РФ «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024» расставляет четкие приоритеты, содержит конкретные поручения. Впереди объявленное в стране Президентом Десятилетие детства»⁵⁵.

Как было закреплено в Указе Президента № 986, целью создания данной должности выступила необходимость «обеспечения эффективной защиты прав и интересов ребенка в Российской Федерации». И сложно согласиться со словами С.Г. Сергеева, который определил данный институт как «внеконституционный политический»⁵⁶. Все-таки именно политический окрас здесь недопустим. Основная задача данного органа – помощь конкретным детям в защите и восстановлении их конституционных прав.

⁵⁴ Цит. по: Колосов А.В. Институт уполномоченного по правам ребенка в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Александр Викторович Колосов – Иркутск, 2014. С. 16

⁵⁵ Комментарий А. Кузнецовой [Электронный ресурс] // РАПСИ. URL: http://rapsinews.ru/human_rights_protection_news/20180622/283312826.html (Дата обращения 22.06.2018)

⁵⁶ Сергеев С.Г. Учреждающая и ограничивающая роль Конституции: опыт внеконституционных политических институтов в современной России / С.Г. Сергеев // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 3. С. 5

Проанализируем, насколько деятельность данного института соответствует заявленной цели. В этой связи следует обратить внимание, что и в международных актах, и в национальном законодательстве, как правило рядом встречаются два термина – «охрана» и «защита». Так, в Декларации прав ребенка отмечено: «... ребенок, <...>, нуждается в специальной охране и заботе, включая надлежащую правовую защиту, <...>». Нельзя отождествлять данные понятия в юридическом смысле, так как многие ученые считают, что к охране следует относить меры по предупреждению нарушения прав и устранению причин подобных нарушений, а под защитой – принудительное осуществление прав для их восстановления⁵⁷. В вышеназванном Указе Президента отмечено, что компетенция Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка распространяется как на защиту нарушенных прав, так и на предупреждение различных нарушений конституционных прав детей. Такой вывод прямо напрашивается из текста нормативного акта. Для восстановления нарушенных прав омбудсмен имеет право направлять в государственные органы, в случае нарушения последними прав ребенка, свое заключение, содержащее рекомендации по поводу восстановления нарушенного права ребенка. Тогда как право «...беспрепятственно посещать федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, организации...» может быть реализовано, как для предупреждения нарушений, так и в целях восстановления.

Как уже говорилось ранее, формирование компетенции Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка пошло не совсем по «традиционному» направлению – после издания базового акта (Указа Президента РФ) был принят Федеральный закон о внесении поправок в различные нормативные акты в связи с принятием данного Указа. Тогда как привычная схема формирования нормативной базы: принятие закона и

⁵⁷ Ходусов А.А. Указ соч. С. 21

только затем, во исполнение его, – издание различных подзаконных актов. В связи с такой «нестандартной» моделью формирования нормативной основы для урегулирования деятельности Уполномоченного при Президенте РФ можно говорить о наличии проблем и недостатков в правовом регулировании.

Прежде всего следует уточнить, что законодатель понимает под термином «компетенция». Легальное определение существовало только в Федеральном законе 1999 г. «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ», который на сегодняшний день утратил юридическую силу. В ст. 2 названного Закона компетенция определялась, как: «<...> совокупность полномочий органа государственной власти по предметам ведения, установленным Конституцией Российской Федерации и принятыми в соответствии с Конституцией Российской Федерации конституциями (уставами) субъектов Российской Федерации.» Словарь С.И. Ожегова в одном из значений данного слова называет «круг чьих-либо прав, полномочий»⁵⁸. Большой юридический словарь определяет компетенцию как «<...> совокупность юридически установленных полномочий, прав и обязанностей конкретного государственного органа (органа местного самоуправления) или должностного лица, определяющих их место в системе государственных органов (органов местного самоуправления).»⁵⁹

Анализируя нормативные акты, которыми закреплены полномочия Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка, можно классифицировать полномочия на две группы. Первая закреплена непосредственно в Указе № 986. Вторая группа – «разбросана» по федеральным законам. Однако, в Законе «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» в ст. 16.1 определено: «...

⁵⁸ Ожегов С.И., Шведова Н. Ю. Толковый словарь русского языка. 22-е издание, 1990. С. 678

⁵⁹ Большой юридический словарь / Под ред. А.В. Малько. - М.: Проспект, 2009. С. 501

Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по правам ребенка в пределах своих полномочий, предусмотренных соответствующим указом <...>» Поэтому целесообразно внести изменения в данную статью, отсылая не только к данному Указу, но и иным нормативным актам. Например, изложить следующим образом: «Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по правам ребенка в пределах своих полномочий, предусмотренных федеральными законами, указами Президента РФ ...» Такая конструкция позволила бы Президенту РФ дополнять полномочия Уполномоченного при необходимости, посредством принятия указов, коли принятие специального закона даже и не предполагается.

Закрепление дополнительных полномочий, а также детализацию существующих, можно было бы осуществлять, используя возможности международных соглашений. Так, например, Договор между Российской Федерацией и Итальянской Республикой о сотрудничестве в области усыновления (удочерения) детей (Москва, 6 ноября 2008 г.)⁶⁰ устанавливает, что контроль за соблюдением прав ребенка со стороны РФ выполняет компетентный орган. Разумнее всего в качестве такого органа определить Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка.

По выполняемому функционалу можно определить, что Уполномоченный при Президенте РФ по правам ребенка, по мнению А.В. Колосова, реализует следующие полномочия: «...полномочия по организации и управлению деятельностью аппарата Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка, полномочия по контролю и надзору, полномочия по осуществлению экспертно-аналитической деятельности, полномочия по осуществлению правового просвещения, полномочия по

⁶⁰ Договор между Российской Федерацией и Итальянской Республикой о сотрудничестве в области усыновления (удочерения) детей (Москва, 6 ноября 2008 г.) [Электронный ресурс] // СПС «Гарант». URL: <http://base.garant.ru/2568883/> (Дата обращения 31.11.2017 г.)

координации деятельности уполномоченных по правам ребенка в субъектах РФ.»⁶¹

Также, согласно Указу № 986 «Об Уполномоченном...» можно отметить, что часть полномочий Уполномоченный при Президенте РФ по правам ребенка реализует самостоятельно, а часть – совместно с государственными и муниципальными органами, их должностными лицами.

Некоторые из полномочий, перечисленных в Указе Президента РФ, получили дальнейшую регламентацию в федеральных законах, но далеко не все. Так, например, до сих пор не определена процедура осуществления Уполномоченным при Президенте РФ по правам ребенка проверок деятельности государственных и муниципальных органов различного уровня, их должностных лиц. Тогда как вопрос проведения проверок чрезвычайно важен прежде всего субъектам осуществления такого контроля. Однако, по статистике за 2017 год легко видеть, что данное полномочие активно реализуется на практике (свыше 40 регионов были охвачены инспекционными проверками, в которых анализировалась деятельность более 600 учреждений в области защиты и охраны прав несовершеннолетних)⁶².

Для того, чтобы предложить какие-либо пути решения данной проблемы необходимо предварительно определиться терминологически. Что законодатель понимает под термином «проверка» применительно к деятельности Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка? Опять-таки, легальное определение отсутствует. Можно исходить из нормативного определения проверки для осуществления государственного контроля и надзора (муниципального контроля) в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей. Согласно п. 6 ст. 2 Федерального

⁶¹ Колосов А.В. Взаимодействие Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка с уполномоченными по правам ребенка в субъектах Российской Федерации: особенности правового регулирования и практика осуществления // Семейное и жилищное право. 2013. № 5. С. 29

⁶² Официальный сайт Уполномоченного по правам ребенка при Президенте Российской Федерации [Электронный ресурс] // URL: <http://www.rfdeti.ru/>

закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» проверка, это: «...совокупность проводимых органом государственного контроля (надзора) или органом муниципального контроля в отношении юридического лица, индивидуального предпринимателя мероприятий по контролю для оценки соответствия осуществляемых ими деятельности или действий (бездействия), <...> обязательным требованиям и требованиям, установленным муниципальными правовыми актами.». По аналогии термин «проверка» для нашей ситуации можно было бы нормативно определить, как совокупность мероприятий по контролю для оценки соответствия деятельности проверяемых лиц нормам международного и российского законодательства в сфере обеспечения и реализации, а также защиты прав, свобод и законных интересов детей. Данные мероприятия по контролю, согласно вышеназванному Указу, осуществляет самостоятельно либо совместно Уполномоченный при Президенте РФ по правам ребенка. В качестве проверяемых субъектов, напомним, выступают государственные или муниципальные органы, их должностные лица.

На наш взгляд, возможно принятие указа Президентом РФ, где бы и регламентировалась процедура проведения подобных проверок (понятие проверки; основания и порядок проведения проверок; срок их проведения; порядок оформления результатов и т.п.). Опять-таки, можно использовать законодательные наработки по проведению проверок в других сферах и определить, например, в качестве оснований для проверок: поручения Президента РФ, жалобы граждан, получение сведений о нарушении прав детей из СМИ и т.п. Кроме того, вопросы взаимодействия с государственными и муниципальными органами при проведении проверок нигде не регламентированы, что также сказывается негативно на возможностях Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка. Отметим также, что в нормативных актах не предусмотрено право

последнего на ознакомление с гражданскими и уголовными делами, по которым есть решения, вступившие в законную силу; отсутствует право на ходатайство в уполномоченные органы о возбуждении дисциплинарного, административного, иного производства в отношении должностных лиц, которые своими действиями (бездействием) нарушают права детей. Считаем, что объем полномочий Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка должен, как минимум, не уступать полномочиям Уполномоченного по правам человека РФ.

Следующее право, закрепленное в том же Указе, это право «беспрепятственно посещать федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, организации». Считаем, что здесь следует обязательно пояснить, что речь идет о любых организациях, деятельность которых связана с реализацией прав несовершеннолетних, независимо от их ведомственной принадлежности или формы собственности, чтобы избежать двоякого толкования текста Указа.

Значительные вопросы в применении вызывают и сроки реализации конкретных полномочий. Так неясно, например, в какой срок должны выполняться запросы Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка, и, соответственно, непонятно, какие правовые последствия наступят в случае невыполнения запросов или затягивания сроков предоставления их. Также отсутствуют указания на сроки, в течение которых уполномоченные органы обязаны рассмотреть заключение с рекомендациями по принятию мер по восстановлению прав (интересов) ребенка, направленное им Уполномоченным при Президенте РФ по правам ребенка.

Право привлекать для проведения различных работ сторонние организации также требует конкретизации. Только в Уставе ФКУ «Аппарат

Общественной палаты Российской Федерации»⁶³ присутствует положение: «по поручению Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка <...> заключает гражданско-правовые договоры с учеными и специалистами, научными и иными организациями для осуществления экспертных и научно-аналитических работ по вопросам защиты прав ребенка, <...>». Однако, механизм реализации данного пункта до конца неясен, хотя бы потому, что непонятны источники финансирования подобных договоров. Можно включить в нормативный акт положение о возможности самостоятельного заключения договоров Уполномоченным при Президенте РФ по правам ребенка на безвозмездной основе⁶⁴.

Уполномоченный при Президенте РФ по правам ребенка обладает правом на получение по запросам информации, доступ к которой ограничен. Например, согласно нормам федеральных законов: «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним»; «О государственном банке данных о детях, оставшихся без попечения родителей»; «Об актах гражданского состояния», и т.д. Получение подобных конфиденциальных сведений позволяет более эффективно осуществлять правозащитную деятельность.

Согласно нормам Федерального закона «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы», Федерального закона «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений», Уполномоченный при Президенте РФ по правам ребенка имеет право доступа без специального разрешения в различные учреждения системы исполнения наказаний, места

⁶³ Постановление Правительства РФ от 31.05.2012 № 540 «Об утверждении устава федерального казенного учреждения «Аппарат Общественной палаты Российской Федерации» [Электронный ресурс] // СПС «Консультант+». URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=EXP&n=532716&dst=100008#04237745477711763> (Дата обращения 31.11.2017 г.)

⁶⁴ Колосов А.В. Институт уполномоченного по правам ребенка в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Александр Викторович Колосов – Иркутск, 2014. С. 89

содержания под стражей и т.п., к содержащимся в указанных учреждениях несовершеннолетним, беременным женщинам, а также к женщинам, имеющим детей в домах ребенка исправительных учреждений. Подобное полномочие позволяет Уполномоченному своевременно реагировать на случаи нарушения прав детей в подобных учреждениях. Однако, здесь объектом внимания указанного органа становятся не только дети, но и беременные женщины, и женщины, имеющие детей, а это является дублированием в определенной части полномочий Уполномоченного по правам человека в РФ⁶⁵. Конечно, объективно трудно порой разделить права ребенка и его матери, поэтому, видимо, законодатель вполне логично и определил в качестве субъектов наблюдения не только детей, но и матерей (будущих и реальных).

Помимо указанного права доступа к несовершеннолетним в учреждения системы исполнения наказаний можно выделить и право бесцензурной переписки несовершеннолетних с Уполномоченным по правам ребенка при Президенте РФ. Кроме этого, общественные наблюдательные комиссии в рамках осуществления общественного контроля обязаны направлять собранные материалы Уполномоченному при Президенте РФ по правам ребенка. Нормативно закреплено и взаимодействие данного государственного органа с Федеральной службой исполнения наказаний России (она обязана держать на особом контроле исполнение обращений Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка)⁶⁶. Министерство юстиции РФ по запросу Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка обязано предоставлять сведения о предпринимаемых мерах по защите прав несовершеннолетних в области исполнения уголовных наказаний и судебных актов, деятельности нотариата, адвокатуры, государственной регистрации актов гражданского

⁶⁵ Корнеева Н.В. Указ. соч. С. 101

⁶⁶ Шамрин М.Ю. Взаимодействие Уполномоченного по правам ребенка с исполнительными и муниципальными органами власти: теоретико-правовой аспект // Административное право и процесс. 2016. № 10. С. 54

состояния, а также результаты обобщений практики применения законодательства РФ и анализа реализации государственной политики в рамках обеспечения прав и интересов ребенка⁶⁷. Данная обязанность носит взаимный характер, так как Уполномоченный, в свою очередь обязан информировать Минюст РФ об известных ему случаях нарушения прав детей в области исполнения уголовных наказаний и проч.

Вышеназванный Указ Президента РФ определил достаточно широкий и развернутый перечень полномочий в отношении данной должности. Однако, как уже отмечалось, отсутствие круга обязанностей в этом Указе позволяет говорить о наличии определенного пробела в урегулировании данного вопроса. Закон 2011 года о внесении поправок также не внес ясности с юридическими обязанностями. Хотя мы и привыкли говорить, что в отношении государственных органов можно ограничиться термином «полномочия», тем не менее, с учетом определённой специфики данной должности, требуется, на наш взгляд, отдельное правовое закрепление обязанностей Уполномоченного, что позволило бы, в дальнейшем, более четко определить и меры юридической ответственности за невыполнение данных обязанностей.

Как уже отмечалось, институт Уполномоченного по правам ребенка в РФ представляет собой специальный подвид (более углубленная и детализированная деятельность) от деятельности Уполномоченного по правам человека, поэтому нормы закона об Уполномоченном по правам человека в РФ, устанавливающие обязанности данного органа, можно транспонировать и на институт Уполномоченного по правам ребенка. Следует согласиться с А.В. Колосовым, который в качестве аналогичных обязанностей для последнего предлагал закрепить: «...обязанность извещать заявителя о результатах рассмотрения жалобы; обязанность при установлении факта нарушения прав ребенка принимать меры в пределах

⁶⁷ Гайсина Г.И. Уполномоченный по правам ребенка как институт независимого контроля за соблюдением прав, свобод и законных интересов детей / Г.И. Гайсина // Педагогический журнал Башкортостана. № 1 (14). 2008. С. 100

компетенции Уполномоченного; обязанность предоставить государственному органу, органу местного самоуправления или должностному лицу, чьи решения или действия (бездействие) обжалуются, возможность давать свои объяснения, мотивировать свою позицию и т.д.»⁶⁸

Интересно, что в начале «нулевых» годов депутатом В.А. Лекаревой в Государственную Думу был даже внесен проект отдельного федерального закона об Уполномоченном по правам ребенка в РФ, где достаточно четко определялись принципы деятельности данного института, объем полномочий, в том числе и обязанностей; а также закреплялись организационные основы обеспечения функционирования данного органа⁶⁹. Но дальше первичного рассмотрения, к сожалению, дело не пошло.

Установление административной ответственности за вмешательство в деятельность Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка можно отметить как весьма позитивный момент в развитии законодательства об институте уполномоченного по правам ребёнка. Но, по-прежнему, недоработок в нормативном урегулировании хватает. Так, отдельные направления деятельности Уполномоченного при Президенте РФ не урегулированы абсолютно. Например, возможность участия в разработке нормативных актов, касающихся защиты прав детей. Не закреплена юридически возможность участия в парламентских слушаниях Государственной Думы РФ, присутствия на заседаниях нижней палаты Федерального Собрания РФ (Регламент Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации не закрепляет в качестве подобного субъекта Уполномоченного при Президенте РФ). Тогда как регламент Совета Федерации предусматривает подобные формы участия

⁶⁸ Колосов А.В. Институт уполномоченного по правам ребенка в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Александр Викторович Колосов – Иркутск, 2014. С. 97

⁶⁹ Проект Федерального закона N 205828-3 "Об Уполномоченном по правам ребенка в Российской Федерации" (ред., внесенная в ГД ФС РФ, текст по состоянию на 13.05.2002) [Электронный ресурс] // СПС «Консультант+». URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=PRJ&n=12217#009528821260827747> (Дата обращения 31.11.2017 г.)

Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка. Такая антагонистическая позиция двух палат непонятна.

Тем не менее, в отдельных случаях можно говорить об участии Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка в разработке отдельных проектов нормативных правовых актов. Так, в качестве примера можно назвать Федеральный закон «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию» и Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в связи с принятием Федерального закона «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию»⁷⁰. Думается, что необходимо формальное закрепление возможности участия (и обязательности) в парламентских слушаниях, в разработке законопроектов в области защиты и охраны прав и интересов несовершеннолетних, это позволило бы повысить эффективность правозащитной деятельности данного органа.

Также в качестве недостатка можно отметить и отсутствие подробного урегулирования порядка рассмотрения жалоб и обращений граждан к Уполномоченному при Президенте РФ по правам ребенка. Поскольку Указ Президента РФ подобных норм не содержит вообще, то здесь действует общий Закон 2006 года «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ», согласно которому письменное обращение должно быть рассмотрено уполномоченным государственным органом в течение 30 дней с момента регистрации данного обращения. Данный вывод подтвердила и судебная практика. В определении от 4 октября 2010 г. по делу № 33-28515 Московский городской суд в порядке рассмотрения кассационной жалобы оставил решение районного суда в отношении действий Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка без изменений. Речь шла о требовании истца обязать Уполномоченного

⁷⁰ Синцов Г.В. Указ. соч. С. 161

рассмотреть его жалобу в 10-дневный срок по существу⁷¹. Суд повторно отказал в этом, сделав ссылку именно на Федеральный закон 2006 года «О порядке рассмотрения...».

Если говорить о деятельности Уполномоченного при Президенте по правам ребенка в области просвещения по поводу прав ребенка и их защиты, то нельзя не отметить факт отсутствия прямого доступа у Уполномоченного к СМИ. Это позволило бы активнее и шире развернуть работу по информированию населения. Для обеспечения подобной возможности можно было бы, по аналогии с ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в РФ», предусмотреть нормативное положение, согласно которому периодические издания с долей государственного или муниципального участия не вправе отказывать в публикации материалов, предоставляемых Уполномоченным по правам ребенка при Президенте РФ. Таким образом информация о деятельности данного органа стала бы более доступной населению страны. Интересен, в этой связи, факт из зарубежного опыта омбудсменов – в Норвегии реквизиты должностного лица размещают в виде рекламы на пакетах молока⁷².

В основном нормативном акте, регламентирующем его деятельность и правовой статус (напомним – Указе Президента), отсутствует положение об обязанности Уполномоченного отчитываться в какой-либо форме публично о состоянии прав ребенка в Российской Федерации, либо хотя бы публиковать ежегодный доклад о своей деятельности за отчетный период. И, если вспомнить о том, что институт уполномоченного по правам ребенка по своей правовой природе предполагает постоянное взаимодействие с обществом при реализации функции арбитра между государственными

⁷¹ Определении от 4 октября 2010 г. по делу № 33-28515 Московского городского суда [Электронный ресурс] // Архив решений арбитражных судов и судов общей юрисдикции. URL:

http://sudrf.kodeks.ru/rospravo/document/651874471?text=&type=669300000&accepted_by_id=901812182&accepted_by=Московский+городской+суд&accepted_date_start=&accepted_date_end=&number=№+33-28515 (Дата обращения 11.04.2018 г.)

⁷² Никонов К. Указ. соч. С. 37

органами и отдельным гражданином, то можно говорить о наличии серьезного пробела в данной области. Как считает вполне справедливо А.В. Колосов: «...серьезным пробелом в законодательстве, определяющем правовой статус Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка, является отсутствие полномочия по подготовке ежегодного доклада о своей деятельности.»⁷³ Кроме того, хотелось отметить, что такой термин, как «доклад» вообще не предполагается и нормативно не закреплён в отношении отчётности государственных органов. Согласимся с мнением О.В. Фёдоровой, которая отметила: «...нормы о ежегодных и специальных докладах должны быть включены как в федеральное, так и региональное законодательство, регулирующие правовой статус детских омбудсменов. Необходимо нормативное закрепление требований к структуре и содержанию докладов детских омбудсменов, порядку их представления и опубликования.»⁷⁴ Отметим, что за почти десятилетний срок функционирования Уполномоченного по правам ребенка при Президенте РФ на официальном сайте не было опубликовано ни одного отчета, который бы отражал результаты его правозащитной деятельности, что, конечно же, совершенно не способствует популяризации и правовому просвещению граждан о деятельности Уполномоченного по правам ребенка при Президенте РФ⁷⁵.

Весьма актуальным считается и вопрос о возможности Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка представлять интересы ребенка в суде. Подобное право закреплено за Уполномоченным по правам человека в РФ, которое последний весьма эффективно и успешно

⁷³ Колосов А.В. Взаимодействие Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка с уполномоченными по правам ребенка в субъектах Российской Федерации: особенности правового регулирования и практика осуществления // Семейное и жилищное право. 2013. № 5. С. 28

⁷⁴ Федорова О.В. Указ соч. С. 18

⁷⁵ Автономов А.С., Алексеева Т., Головань А. и др. Защита детства: институт уполномоченного по правам ребенка в Российской Федерации / информационно-методическое издание. - Ижевск: Ижевская городская общественная организация «Центр социальных и образовательных инициатив», 2003. С. 49

использует. В настоящее время Уполномоченный при Президенте РФ по правам ребенка обладает всего лишь статусом приглашенного в Конституционном Суде РФ⁷⁶.

Отсутствуют также нормы и правовые возможности взаимодействия Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка и государственных органов иностранных государств по вопросам обмена информацией, тогда как в последнее время необходимость нормативного регулирования подобного обмена резко усилилась, в связи с ухудшающейся ситуацией с правами российских детей при усыновлении иностранными гражданами⁷⁷. Также представляется целесообразным наладить взаимодействие с Европейской сетью детских омбудсменов, так как разработанные данной организацией принципы деятельности являются универсальными и, в отсутствие должного урегулирования в российском законодательстве, могут существенно помочь Уполномоченному при Президенте РФ по правам ребенка в осуществлении правозащитной деятельности.

Но даже несмотря на фактическое отсутствие правового механизма реализации полномочий, нельзя еще раз не отметить значимость появления и функционирования данной должности. По словам А. Кузнецовой (Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка в настоящее время), «количество поступающих обращений в аппарат Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка за последний год выросло на 40%»⁷⁸. При данной должности с 2016 года действует экспертный совет, который обеспечивает реализацию квалифицированной помощи Уполномоченному. Данный совет осуществляет мониторинг российского законодательства и

⁷⁶ Колосов А.В. Взаимодействие Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка с уполномоченными по правам ребенка в субъектах Российской Федерации: особенности правового регулирования и практика осуществления // Семейное и жилищное право. 2013. № 5. С. 31

⁷⁷ Официальный сайт Уполномоченного по правам ребенка при Президенте Российской Федерации [Электронный ресурс] // URL: <http://www.rfdeti.ru/>

⁷⁸ Там же

правоприменительной практики по вопросам, входящих в компетенцию Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка; разрабатывает предложения по совершенствованию законодательства; дает заключения на проекты нормативных актов; организует независимую экспертизу по случаям массовых нарушений прав детей⁷⁹.

Кроме этого, в целях обеспечения взаимодействия с различными общественными организациями, иными институтами гражданского общества, при данном органе сформирован общественный совет, который решает определенные задачи. В частности, организует общественную экспертизу проектов нормативных актов по вопросам защиты прав ребенка; осуществляет оценку эффективности мер по охране и реализации прав ребенка т.д. Обе вышеназванные структуры выступают вспомогательным механизмом в реализации полномочий Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка, которые, конечно же, не могут «закрывать» существующие пробелы в законодательстве о данном государственном органе, хотя и оказывают существенную помощь ему.

Завершая параграф, можно резюмировать следующее. Во-первых, несмотря на то, что должность Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка в РФ функционирует уже 9 лет, нельзя сказать, что правовое регулирование его деятельности окончательно и без недостатков сформировано. В качестве главного изъяна следует назвать отсутствие единого нормативного акта, который бы систематизировал все нормы, регламентирующие деятельность уполномоченных по правам ребенка. Так, отдельные разрозненные положения «всплывают» в федеральных законах: «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации»; «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»; «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»; «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные

⁷⁹ Официальный сайт Уполномоченного по правам ребенка при Президенте Российской Федерации [Электронный ресурс] // URL: <http://www.rfdeti.ru/>

наказания в виде лишения свободы»; а также в Указе Президента «Об уполномоченном при Президенте Российской Федерации по правам ребенка». Поэтому необходимо принятие отдельного федерального закона по правовому статусу Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка в РФ, в котором, помимо полномочий, следует раскрыть обязанности, определить порядок назначения и порядок осуществления деятельности; а также закрепить процедуру принятия и рассмотрения обращений, в том числе предусмотреть упрощенную форму подачи обращения для несовершеннолетних, например, через официальный сайт.

Во-вторых, обязательно следует установить обязанность Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка в РФ по предоставлению ежегодных докладов по результатам работы (СМИ, сайт и т.п.). В-третьих, в Кодексе административного судопроизводства предусмотреть норму, позволяющую Уполномоченному при Президенте РФ по правам ребенка в РФ обращаться в суд с административным иском в защиту прав ребенка по неограниченному кругу лиц.

В-четвертых, предусмотреть нормы по организации взаимодействия Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка в РФ с Конституционным судом РФ. Например, включить норму о возможности инициирования судебного разбирательства в Конституционном суде РФ по запросу Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка в РФ, если нарушены нормы Конституции, определяющие права ребенка. Либо закрепить право Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка в РФ обращаться к Президенту РФ или Государственной Думе РФ с предложением направить запрос в Конституционный суд РФ. Также дополнить статью 77 ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» следующим образом: «...Постановления и заключения Конституционного Суда Российской Федерации не позднее чем в двухнедельный срок со дня их подписания направляются: судьям Конституционного Суда Российской Федерации; <...>, Уполномоченному

по правам человека; Уполномоченному при Президенте РФ по правам ребенка...».

2.3. Анализ правовых норм, регламентирующих деятельность Уполномоченного по правам ребенка в субъектах РФ

В настоящее время формально институт уполномоченных по правам ребенка в субъектах Российской Федерации сформирован – в каждом регионе нашей страны официально существует подобная должность. Однако, присутствуют определенные различия в правовом регулировании подобных должностей. Ряд субъектов РФ включили нормы по данному институту в основные свои законы – конституции и уставы (например, Калужская, Липецкая области; Забайкальский край; республика Адыгея). Некоторые субъекты РФ не сочли нужным включать в свои конституции и уставы нормы о данной должности (Самарская область; г. Москва; Удмуртская Республика и др.). Помимо этого, сравнительный анализ региональных нормативных актов об институте Уполномоченного по правам ребенка показал, что можно выделить несколько моделей формирования данной должности в зависимости от способа создания и места в системе органов государственной власти того или иного региона.

Во-первых, в отдельных субъектах Российской Федерации их нормативными актами предусмотрено, что на данную должность кандидатуру утверждает законодательное собрание региона и, соответственно, деятельность Уполномоченного по правам ребенка осуществляется под «присмотром» законодательной ветви власти. Так называемая «парламентская модель».

Во-вторых, в некоторых субъектах Российской Федерации должность Уполномоченного по правам ребенка «встроена» в систему исполнительных органов власти и, как следствие, иерархически подчинена правительству в регионе.

Третий вариант, самый жесткий с точки зрения подконтрольности, когда на данную должность назначает единолично губернатор, и, зачастую, данная должность включена в аппарат губернатора.

И, наконец, четвертый вариант, когда назначение на данную должность осуществляет Уполномоченный по правам человека в субъекте РФ, и она включена в аппарат последнего⁸⁰.

Причин таких существенных различий по территории РФ можно назвать несколько. Во-первых, так сложилось исторически. Те регионы, в которых данный институт сформировался еще в начале нулевых годов, как правило, включали данную должность в систему исполнительной власти. С развитием гражданского общества менялись и подходы к пониманию назначения данного поста и, соответственно, позднее стала активно внедряться и применяться парламентская модель.

Многие ученые активно исследовали данный институт и вопросы взаимоотношений Уполномоченного по правам ребенка с иными государственными органами, оценивая эффективность работы последнего в том числе. Так, например, Г.И. Гайсина считала, что назначение Уполномоченного по правам ребенка законодательным органом придает ему парламентский статус и большую независимость от исполнительных органов власти, что является несомненным плюсом для его работы⁸¹. С.Е. Акульшина отмечала оправданность использования на первом этапе становления данного института в России модели, при которой данная должность включена в систему органов исполнительной власти, так как в этом случае появлялись некие дополнительные «силовые» возможности,

⁸⁰ Гайсина Г.И. Уполномоченный по правам ребенка как институт независимого контроля за соблюдением прав, свобод и законных интересов детей / Г.И. Гайсина // Педагогический журнал Башкортостана. № 1 (14). 2008. С. 101

⁸¹ Акульшина С.Е. Институт уполномоченных по правам человека как один из способов внесудебной защиты прав человека / С.Е. Акульшина // Вестник Рязанского Государственного университета им. С.А. Есенина. 2010. № 28. С. 97

которыми наделена исполнительная ветвь власти⁸². На сегодняшний день, когда институт Уполномоченного по правам ребенка признан и относительно устоялся, важнее становится независимость данного органа от иных государственных органов, поскольку последние выступают субъектами контроля со стороны Уполномоченного по правам ребенка. Парламентский статус Уполномоченного предполагает, как уже было сказано, большую независимость и не подотчётность.

Если проанализировать нормативную базу правового регулирования деятельности уполномоченных по правам ребенка в субъектах РФ, то можно и здесь выделить некоторые группы регионов. Во-первых, есть регионы, где для закрепления правового статуса названной должности издается специальный закон об Уполномоченном по правам ребенка. Второй вариант – принятие высшим должностным лицом положения об уполномоченном. Также возможно урегулирование, путем внесения соответствующих норм по детскому омбудсмену в закон об уполномоченном по правам человека в субъекте РФ. И, наконец, четвертый вариант – распространение общих норм об Уполномоченном по правам человека в субъекте РФ на деятельность детского омбудсмена.

Следует отметить, что исследованиям деятельности детских омбудсменов, действующих в конкретных регионах страны, в том или ином объеме занимались многие ученые-конституционалисты⁸³. Однако, следует на наш взгляд подробно рассмотреть отдельные аспекты их деятельности.

Итак, можно отметить, что значительное количество субъектов Российской Федерации урегулировали деятельность уполномоченных по правам ребенка на своей территории путем принятия специальных нормативных правовых актов – законов субъектов РФ. Сюда можно отнести, например, Республику Крым (Закон Республики Крым от

⁸² Шамрин М.Ю. Взаимодействие Уполномоченного по правам ребенка с органами прокуратуры России: теоретико-правовой аспект // Административное право и процесс. 2016. № 12. С. 60

⁸³ Например, О.В. Федорова, П.Л. Лихтер, Н.Н. Лукьянова и др.

25.08.2014 г. № 57-ЗРК «Об Уполномоченном по правам ребенка в Республике Крым»); Самарскую область (Закон Самарской области об уполномоченном по правам ребенка в Самарской области» от 06 мая 2002 года № 18-ГД»); г. Москва (Закон г. Москвы от 15 апреля 2009 года № 6 «Об Уполномоченном по правам человека в городе Москве»); г. Санкт-Петербург (Закон Санкт-Петербурга от 13.11.2009 № 528-98 «Об Уполномоченном по правам ребенка в Санкт-Петербурге») и многие другие регионы. В некоторых субъектах Федерации данный пост вводится иными законами, в которых присутствуют и отдельные положения по детскому омбудсмену. Так, к примеру, поступили в Красноярском крае, где полномочия и должность детского омбудсмена закреплены в Уставе края, а также в Законе №3-626 «Об уполномоченном по правам человека в Красноярском крае». Аналогично подошли к вопросу правового регулирования Московская, Тюменская области и т.п. Однако, в данном варианте хотя бы в виде отдельных норм правовой статус уполномоченных по правам ребенка закрепляется на законодательном уровне. К сожалению, есть регионы страны, где регулирование деятельности осуществляется на уровне указов и постановлений исполнительных органов власти, что, на наш взгляд, недопустимо. В качестве примера здесь можно назвать Постановление Губернатора Амурской области от 30 января 2010 г. № 26 «Об учреждении должности уполномоченного по правам ребенка в Амурской области»; Положение об уполномоченном при Губернаторе Приморского края по правам ребенка, утв. Постановлением Губернатора Приморского края 21 декабря 2010 г. и др.

Значительная часть нормативных актов, регламентирующих деятельность детских омбудсменов в регионах, определяют основополагающий принцип, лежащий в основе правозащитной деятельности уполномоченных. Это принцип независимости и самостоятельности деятельности детского омбудсмена в регионе. Он предполагает запрет на вмешательство в деятельность уполномоченного со

стороны любых государственных или муниципальных органов власти, их должностных лиц. Так, статья 6 закона Самарской области «Об уполномоченном по правам ребенка в Самарской области» гласит: «Уполномоченный осуществляет свою деятельность самостоятельно. В своей деятельности Уполномоченный руководствуется лишь требованиями закона. Органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица либо общественные объединения не вправе оказывать влияние на деятельность Уполномоченного.» При этом, как правило, обязательно существует требование публичности в деятельности омбудсмена – предоставление ежегодных докладов о проведенной работе за отчетный период. Так, в качестве иллюстрации опять приведем нормы ст. 17 Закона Самарской области: «Уполномоченный ежегодно, в течение первого квартала следующего за отчетным года, представляет Губернатору Самарской области и публикует в средствах массовой информации отчет о своей деятельности.» Подобная обязанность предусмотрена в большинстве субъектов Российской Федерации. Различия лишь в том, кому предоставляется подобный отчет. Так в Республике Крым, например, указанный доклад направляется Государственному Совету Республики Крым, Совету министров Республики Крым, прокурору Республики Крым. Предусмотрена в Законе республики Крым и возможность предоставления специальных докладов по отдельным случаям нарушения прав и законных интересов ребенка на территории республики.

Как правило, нормативные правовые акты о статусе детского омбудсмена предусматривают, что деятельность Уполномоченного дополняет существующие средства государственной защиты прав и законных интересов ребенка, не отменяет и не влечет пересмотра компетенции органов государственной власти. Так, Закон Самарской области, указанный выше, в статье 2 закрепил следующее: «Уполномоченный по правам ребенка в Самарской области - лицо, замещающее государственную должность Самарской области, в чью

компетенцию <...> входит содействие обеспечению государственных гарантий в области защиты прав ребенка.»

Отдельной группой можно выделить нормы, регламентирующие требования к кандидатуре на должность уполномоченного по правам ребенка. В качестве общих универсальных критериев, как правило, закрепляют: требования к квалификации, к опыту работы с детьми в той или иной области (например, педагогика или защита прав детей); иногда – требования к возрасту. Они могут носить более многочисленный характер, например, для того чтобы занять пост детского омбудсмена в г. Москва (здесь Уполномоченный по правам ребенка включен в аппарат Уполномоченного по правам человека и должен соответствовать требованиям, предъявляемым к должности Уполномоченного по правам человека) необходимо иметь: гражданство Российской Федерации, возраст - не моложе 30 лет, имеющее высшее профессиональное образование, опыт защиты прав и свобод человека и гражданина, обладающее общественным авторитетом. Критерии здесь достаточно нечетко расписаны, непонятно, например, что входит в понятие «высшее профессиональное образование», или как оценить, обладает гражданин общественным авторитетом, или нет. В Законе Республики Татарстан 2011 г. «Об уполномоченном по правам ребенка в Республике Татарстан и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Республики Татарстан» в ст. 5 так определены требования к кандидатуре: «На должность Уполномоченного по правам ребенка избирается лицо, являющееся гражданином Российской Федерации, не моложе 35 лет, имеющее высшее профессиональное юридическое либо педагогическое образование, не совершавшее порочащих его поступков, обладающее знанием проблем детства, либо опытом работы с детьми, либо опытом работы в области защиты прав и интересов ребенка.» Как видим, здесь раскрывается, какое высшее образование необходимо, а также то, что требование к опыту работы с детьми носит альтернативный характер. Данное положение также не лишено недостатков, так как необходимо

определить, что понимается для нужд данного Закона под «порочными поступками». Например, наличие фактов о привлечении к юридической ответственности – любого вида, или связанной с педагогической деятельностью, сферой защиты прав детей и т.п. В Челябинской области подобный критерий определили как отсутствие неснятой или непогашенной судимости. Некоторые регионы, предпочитают, помимо общего требования к гражданству, указывать еще и территориальный ценз – обязательность проживания на территории данного региона, что представляется, на наш взгляд, вполне разумным, так как «местному» будут гораздо ближе нужды несовершеннолетнего населения данной территории (например, Республика Крым, Хабаровский край и т.д.). Некоторые регионы дополнительно вводят так называемый ценз оседлости – длительность проживания на данной территории. Например, ст. 5 Закона Челябинской области «Об уполномоченном по правам ребенка в Челябинской области» минимальную длительность такого проживания установил 5 лет. Более подробно раскрывается ценз специального опыта в соответствующем законе Самарской области – «3-летний опыт работы в органах социальной защиты населения, опеки и попечительства, образования и других органах, учреждениях и организациях, деятельность которых связана с осуществлением защиты прав ребенка». Здесь, хотя бы понятны формальные рамки критерия.

Как правило, подробно закреплены требования, иные элементы правового статуса детского омбудсмена на законодательном уровне. Если правовой статус Уполномоченного по правам ребенка в субъекте РФ определяют подзаконные акты, то в них обычно ограничиваются наиболее общими нормами. Так, например, в п. 1.3 Положения об уполномоченном по правам ребенка в Приморском крае⁸⁴ определено, что «должность

⁸⁴ Постановление Губернатора Приморского края от 21 декабря 2010 № 109-пг «Об утверждении Положения об уполномоченном при Губернаторе Приморского края по правам ребенка» [Электронный ресурс] // СПС «Кодекс». URL: <http://docs.cntd.ru/document/494215050> (Дата обращения 31.11.2017 г.)

Уполномоченного по правам ребенка является должностью государственной гражданской службы Приморского края». Больше никаких специальных норм, касающихся кадровых моментов, данный нормативный акт не содержит. Здесь мы видим отсылочную норму к региональному законодательству о государственной гражданской службе, где, естественно, раскрываются требования к кандидатуре на должность государственной гражданской службы в крае (Закон Приморского края № 51-КЗ от 7.06.2012 г. «О государственной гражданской службе Приморского края»). Статья 8 указанного закона подробно регламентирует квалификационные требования к различным должностям государственной гражданской службы. Однако, требования к должности детского омбудсмена в ней отсутствуют.

В нормативных актах субъектов РФ, определяющих правовой статус уполномоченного по правам ребенка в субъекте РФ, очень часто закрепляют срок действия полномочий детского омбудсмена и возможность переназначения того же лица на должность более одного раза подряд. В Самарской области срок полномочий детского омбудсмена установлен в количестве 5 лет, однако ничего не сказано о возможности или невозможности занятия должности повторно. С учетом того, что назначение в данном регионе осуществляет Губернатор, то можно предположить, что и решение о переназначении принимается им на свое усмотрение. В Татарстане срок полномочий для детского омбудсмена также определен в 5 лет с запретом на повторное избрание на должность подряд (ст. 8 Закона Республики Татарстан, рассматриваемого нами ранее).

В зависимости от уровня нормативного регулирования правового статуса уполномоченного по правам ребенка в субъекте РФ различается и процедура назначения на должность по регионам страны. Как уже было отмечено, в Самарской области на должность детского омбудсмена назначает губернатор области единолично. Аналогичным образом назначается детский омбудсмен в Калининградской области. В Ярославской области, где также до недавнего времени была предусмотрена схема

назначения уполномоченного губернатором, были внесены соответствующие изменения в Закон Ярославской области № 55-з «Об Уполномоченном по правам ребенка в Ярославской области», согласно которому кандидатуры для назначения на должность Уполномоченного могут быть предложены Губернатором Ярославской области, депутатами Ярославской областной Думы, общественными объединениями в сфере обеспечения и защиты прав и законных интересов ребенка, зарегистрированными на территории Ярославской области. Республика Татарстан изначально избрала парламентскую модель должности уполномоченного по правам ребенка, поэтому, согласно ст. 6 указанного Закона Республики Татарстан: «1. Уполномоченный по правам ребенка избирается на должность Государственным Советом Республики Татарстан большинством голосов от числа избранных депутатов Государственного Совета Республики Татарстан. 2. Кандидатуру на должность Уполномоченного по правам ребенка Государственному Совету Республики Татарстан представляет Президент Республики Татарстан». Схожим образом назначается детский омбудсмен в Ненецком автономном округе, Ханты-Мансийском автономном округе, Ульяновской области и т.д.

Различаются по регионам и нормы, регламентирующие материально-техническое и организационное обеспечение деятельности уполномоченного по правам ребенка в субъектах РФ. Так, в Ярославской области закреплено наличие аппарата Уполномоченного по правам ребенка, а также предусмотрено создание Общественного совета при Уполномоченном, а также введены должности Общественных помощников. Республика Крым ограничилась формированием значительного аппарата Уполномоченного; в Новосибирской области распоряжением Уполномоченного по правам ребенка утверждено Положение об экспертном совете при Уполномоченном по правам ребенка в Новосибирской области, который сформирован для оказания консультационной помощи омбудсмену. Интересный опыт был в Ульяновской области, где в течение 3

лет действовала так называемая Палата справедливости, в которую входили Уполномоченный по правам человека, Уполномоченный по правам ребенка, Уполномоченный по противодействию коррупции, Уполномоченный по правам предпринимателей⁸⁵. Однако, в 2017 году данная структура прекратила свое существование, видимо, по причине неэффективности своей работы. В регионах, где детский омбудсмен включен в структуру аппарата Уполномоченного по правам человека, он действует, как правило, единолично, однако у него всегда есть помощник, а также учреждается обычно детский общественный совет (Ханты-Мансийский автономный округ, Смоленская область). В отдельных регионах предусмотрено создание консультативных советов (например, Брянская область). Тем не менее, создание всех этих советов (общественных, экспертных, консультационных) призвано обеспечивать деятельность детского омбудсмана (информационно прежде всего).

Полномочия детских омбудсменов в регионах раскрываются абсолютно в разном объеме. Подзаконные акты ограничиваются, зачастую, общими нормами, без должной регламентации. Законодательные акты в этом плане более детализированы. Хотя и здесь бывают исключения. Подробно раскрываются полномочия, например, в соответствующих нормативных актах Республики Крым, Республики Татарстан, Самарской области. Наиболее общими формулировками «отделались», например, Воронежская область, Алтайский край.

Тем не менее, общее назначение института уполномоченных в субъектах РФ можно определить через универсальные полномочия, которые выявлены абсолютно во всех 85 субъектах РФ, в той или иной степени. Во-первых, это деятельность по рассмотрению жалоб по вопросам нарушения прав детей. Обязательно в нормативных актах закреплено право на получение информации от органов государственной, муниципальной

⁸⁵ Закон Ульяновской области о Палате справедливости и общественного контроля в Ульяновской области [Электронный ресурс] // СПС «Кодекс». URL: <http://docs.cntd.ru/document/463704535> (Дата обращения 31.11.2017 г.)

власти, их должностных лиц, а также иных организаций. Здесь также следует назвать право осуществлять проверки фактов нарушения прав ребенка и посещать государственные и муниципальные органы, любые организации, независимо от их принадлежности. Важное полномочие, на наш взгляд, касается права вносить в государственные органы предложения по улучшению обеспечения и защиты прав детей, а также участвовать в разработке нормативных актов по вопросам защиты прав несовершеннолетних. Все субъекты РФ также, во исполнение требований международного права, обязательно предусматривают полномочия в области популяризации собственной деятельности, включая опубликование докладов по своей деятельности.

Как уже было сказано, все вышеперечисленные полномочия, в том или ином, объеме, предусматривают в деятельности детских омбудсменов все субъекты РФ. Однако, в некоторых регионах нормативно эти полномочия закреплены примерно в таком виде, как мы обозначили, а отдельные субъекты РФ достаточно углублено детализировали эти полномочия. Так, например, в Законе Самарской области «Об уполномоченном по правам ребенка...» полномочию по рассмотрению жалоб посвящены статьи 10-12. В Законе Ульяновской области «Об уполномоченном по правам ребенка...» процедуре рассмотрения жалоб и сопутствующих действий посвящены десять статей (ст. 11-21).

Н.Н. Лукьянова в своей работе подняла интересную проблему о соотношении норм федерального и регионального законодательства о правах детских омбудсменов в субъектах РФ. Она говорила о том, что не все субъекты РФ закрепили за своими уполномоченными право на посещение учреждений уголовно-исполнительной системы, хотя «закрепление подобного полномочия уполномоченного по правам ребенка не нарушает федеральное законодательство.»⁸⁶.

⁸⁶ Лукьянова Н.Н. Указ. соч. С. 97

Большинство нормативных актов субъектов РФ о правовом статусе уполномоченного по правам ребенка не содержат указаний на конкретные сроки для реализации определенных полномочий, что, конечно же, отражается на результатах деятельности омбудсмена в регионе. «Приятное» исключение представляет Закон республики Крым, где, например, в ст. 12 установлен 15-дневный срок для «реагирования» государственных органов на запросы и иные официальные поручения Уполномоченного по правам ребенка в Республике Крым.

Отдельно следует выделить специфические полномочия детских омбудсменов, которые и также формируют специфику правового статуса по субъектам РФ. Например, в Иркутской области Уполномоченный по правам ребенка вправе назначать своих представителей, осуществляющих деятельность на добровольной основе и общественных началах, в муниципальных образованиях, что позволяет осуществлять правозащитную деятельность на местах. Или, к примеру, осуществление международного сотрудничества в области защиты прав детей, в котором вправе участвовать детский омбудсмен в Томской области. Есть ряд позитивно оцениваемых общественностью полномочий, которые, по мнению ученых, следует сделать общими для всех уполномоченных по правам ребенка по всем регионам⁸⁷. Это, например, право законодательной инициативы, предусмотренное для детского омбудсмена в Кемеровской области; право обращения в суд с заявлением о защите нарушенного права ребенка самого уполномоченного либо предложение от него компетентным органам, законным представителям (Краснодарский край).

В Костромской области, где должность уполномоченного по правам ребенка входит в иерархию подчинения губернатору, детский омбудсмен может оказывать бесплатную юридическую помощь несовершеннолетним в области защиты прав и законных интересов детей; готовит совместно с другими структурами администрации справочные материалы в своей

⁸⁷ Федорова О.В. Указ. соч. С. 20

области для докладов губернатора; выполняет поручения губернатора; участвует в совещаниях администрации и т.д. Однако, стоит отметить, что подобные полномочия противоречат правовой природе уполномоченного по правам ребенка, нарушается принцип самостоятельности и независимости от государственной и муниципальной власти, что препятствует эффективному выполнению главной своей задачи – защита и восстановление нарушенных прав детей и надзор за деятельностью государственных органов в данной сфере⁸⁸. Схожая ситуация сложилась и в Вологодской области.

Несмотря на то, что в Алтайском крае детский омбудсмен действует при губернаторе, тем не менее здесь уполномоченный действует вполне самостоятельно, выполняя, тем не менее, и некоторые специфические полномочия, в частности изучение опыта других регионов в области защиты прав детей; анализ и экспертиза готовящихся решений по вопросам обеспечения прав детей и их защиты.

Завершая параграф, можно отметить следующее. Ситуация с правовым регулированием деятельности уполномоченных по правам ребенка в регионах РФ достаточно неоднозначна. Во-первых, в основных законах субъектов Российской Федерации иногда даже отсутствуют нормы об этом правозащитном институте (например, в Уставах Москвы и Санкт-Петербурга). Во-вторых, сам механизм формирования данного института до конца не проработан – до сих пор в отдельных регионах страны уполномоченный по правам ребенка назначается главами администраций или главами республик, тем самым, включая его в систему исполнительной власти региона и снижая возможности уполномоченного по правовой защите интересов несовершеннолетних. Следует согласиться с мнением Акульшиной С.Е., которая считает, что включение должности уполномоченного по правам ребенка в систему исполнительных органов власти ограничивает действия по полноценной защите прав ребенка в

⁸⁸ Там же

регионе⁸⁹. В субъектах Российской Федерации, где предусмотрена процедура назначения законодательными органами, уполномоченный по правам ребенка имеет большую независимость от государственных органов власти, и действует более эффективно.

На сегодняшний день в ряде регионов страны институт уполномоченного по правам ребенка урегулирован законами, носящими специальный характер, то есть определяющие статус именно уполномоченного по правам ребенка (например, в республиках – Хакасия и Тува; в областях – Саратовская, Новосибирская, Томская и др.). В некоторых субъектах подобный специальный закон не принимали и нормы об уполномоченном по правам ребенка содержатся в виде разделов в более общих законах, регулирующих деятельность уполномоченного по правам человека, определяющих механизм защиты прав ребенка и т.п. По такому пути пошли Московская область, Красноярский край. Кроме того, остались регионы, где на законодательном уровне данный институт не урегулирован вообще. В качестве пример можно назвать «Положение об уполномоченном по правам ребенка в Амурской области», утвержденное постановлением губернатора.

Анализ вышеуказанных нормативных актов позволяет делать ряд выводов. Во-первых, можно говорить о том, что полномочия уполномоченных по правам ребенка раскрываются в разном объеме – отдельные регионы вообще ограничиваются общими, ни к чему не обязывающими формулировками (Воронежская область). Во-вторых, среди полномочий уполномоченного по правам ребенка в регионе можно выделить традиционные (работа по жалобам граждан; мониторинг фактов нарушений прав ребенка в регионе и т.п.), а также особые, свойственные одному-двум субъектам в РФ, в силу их специфики. Назначение муниципальных уполномоченных, например, в Иркутской области; развитие межрегионального и международного сотрудничества по правам

⁸⁹ Акульшина С.Е. Указ. соч. С. 104

ребенка, например, в Томской области; предоставление законодательной инициативы, например, в Кемеровской области и т.п.⁹⁰

Следует также отметить, что полномочия уполномоченных по правам ребенка, которые включены в структуру исполнительной власти, как правило, значительно отличаются. В них могут входить: консультирование на бесплатной основе по вопросам соблюдения и защиты прав ребенка; подготовка информационно-аналитических материалов для докладов главы региона; участие в совещаниях и иных мероприятиях по требованию губернатора и т.п. Подобные полномочия противоречат самой природе данного правозащитного института, так как здесь налицо нарушение принципа деятельности уполномоченного по правам ребенка – независимость от органов государственной власти.

Таким образом, можно говорить о том, что правовой статус более четко урегулирован и соответствует своей правовой природе в тех субъектах Российской Федерации, где подобная должность утверждается отдельными законами, и отделена от исполнительной власти.

Учитывая все вышесказанное, предлагаем, во-первых, дополнить нормы об уполномоченном по правам ребенка в субъекте РФ, содержащиеся в ФЗ РФ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», включив в ст. 16.2 ряд положений: закрепляющие принципы их деятельности, компетенцию, профессиональные требования к кандидатуре на должность, а также ответственность данных должностных лиц. Во-вторых, в тех

⁹⁰ См.: Закон Иркутской области от 12 июля 2010 г. № 71-ОЗ «Об Уполномоченном по правам ребенка в Иркутской области» [Электронный ресурс] // СПС «Гарант». URL: <http://www.garant.ru/hotlaw/irkutsk/270456/> (Дата обращения 31.11.2017 г.); Закон Томской области от 01.06.2010г. № 92-ОЗ «Об Уполномоченном по правам ребенка в Томской области» [Электронный ресурс] // СПС «Гарант». URL: <http://base.garant.ru/7704225/> (Дата обращения 31.11.2017 г.); Закон Кемеровской области от 31 января 2011 года № 6-ОЗ «Об уполномоченном по правам ребенка в Кемеровской области» [Электронный ресурс] // СПС «Кодекс». URL: <http://docs.cntd.ru/document/990310905> (Дата обращения 31.11.2017 г.)

регионах, где существует иерархическая связь между исполнительной властью и должностью уполномоченного по правам ребенка в субъекте РФ, устранить ее, отменив обязанность уполномоченного отчитываться перед губернатором, так как это полностью противоречит правовым принципам, заложенным в основу института уполномоченного по правам ребенка.

Заключение

Завершая исследование, определим промежуточные выводы, к которым мы пришли.

Уполномоченный по правам ребенка выступает специализированным по отношению к уполномоченному по правам человека органом (должностным лицом). Его деятельность должна носить независимый от государственных структур характер. Данное лицо не наделено властными полномочиями, однако «детский омбудсмен» осуществляет контроль за соблюдением прав и интересов ребенка различными государственными и муниципальными органами, их должностными лицами. Свою деятельность уполномоченный по правам ребенка обязан осуществлять, исходя из принципов законности, справедливости и гуманизма. И перечень полномочий «детского омбудсмана» обязательно должен включать в себя: рассмотрение жалоб несовершеннолетних и иных лиц в интересах детей; участие в продвижении и защите интересов детей в деятельности уполномоченных государственных органов; пропаганда закона, в том числе просвещение по правам детей, а также участие в международной правозащитной деятельности.

Несмотря на некоторые отличия между отдельными странами, можно выделить четыре общие модели учреждения должности уполномоченного по правам ребенка. Первая модель предполагает формирование данного института путем издания отдельного нормативного правового акта законодательного уровня. Эту модель еще иногда именуют «парламентской», так как на должность обычно назначает парламент и предусмотрена обязанность детского омбудсмана отчитываться перед законодательным органом. Вторая модель учреждения должности означает, что в государстве сначала принимает пакет нормативных актов в области обеспечения и защиты прав детей, и уже для исполнения данных законов создают государственный орган с соответствующими. Третью модель можно назвать «административной», так как должность детского

омбудсмена включается в систему исполнительных органов власти, подотчетна вышестоящим органам и выполняет определенные властные полномочиями в пределах установленной для них компетенции. Нормативно данная модель закрепляется, как правило, на уровне подзаконных актов (указов, постановлений). Наименее эффективной в настоящее время признана четвертая модель учреждения – создание подобных структур неправительственными организациями. Причину подобной неэффективности видят, прежде всего, в отсутствии властных полномочий для осуществления правозащитной деятельности, поэтому государственные органы, иные организации могут спокойно игнорировать требования омбудсмена. Соответственно, деятельность уполномоченного по правам ребенка в подобной модели сводится к рекомендациям, консультационной и информационной деятельности. Подобная модель великолепно может реализовываться в качестве дополнительного инструмента в механизме защиты прав детей в государстве. Наиболее эффективной следует признать первую модель учреждения, так как именно здесь наиболее ярко проявляет свое действие один из основных принципов деятельности института уполномоченного по правам ребенка – принцип независимости, что весьма позитивно отражается на результатах деятельности омбудсмена.

Система правовых принципов в деятельности института уполномоченного по правам ребенка формируется как на международном уровне – так называемые «общеправовые принципы», так и на уровне национального законодательства. Анализ нормативных актов, регламентирующих правовой статус уполномоченного по правам ребенка позволил выявить наиболее значимые и общие начала в его деятельности: принцип законности; принцип приоритет прав и свобод ребёнка; принцип профессионализма и компетентности; а также принцип независимости. В-третьих, принцип независимости является наиболее важным в осуществлении деятельности детских омбудсменов, что подтверждается

тем, что он закреплён практически во всех нормативных актах, регламентирующих институт уполномоченного по правам ребенка (как международных, так и внутренних). Однако, не везде он реально действует, что связано с тем, что иногда данная должность «встраивается» в систему исполнительных органов власти.

Следует закрепить правовой статус Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка, а также уполномоченных по правам ребенка в субъектах РФ, путем издания специальных федеральных законов, где бы четко были прописаны все организационные элементы деятельности (порядок выдвижения и назначения на должность, порядок осуществления деятельности и т.п.). Отсутствие подобных унифицированных нормативных правовых актов приводит к тому, что правовой статус уполномоченных по правам ребенка фактически не раскрыт нормативно. Единый закон, где свели бы воедино все разрозненные нормы позволил бы понять, какой функционал должны выполнять уполномоченные по правам ребенка на всех уровнях, освободил бы правоприменителя от необходимости каждый раз выискивать необходимые нормы по разным актам. Кроме того, необходимо усилить независимость Уполномоченного по правам ребенка на федеральном уровне путем изменения норм о назначении на должность – на федеральном уровне кандидатура уполномоченного должна утверждаться парламентом, а не Президентом РФ.

Обязательно следует закрепить обязанность Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка в РФ по предоставлению ежегодных докладов по результатам работы (СМИ, сайт и т.п.). В-третьих, в Кодексе административного судопроизводства предусмотреть норму, позволяющую Уполномоченному при Президенте РФ по правам ребенка в РФ обращаться в суд с административным иском в защиту прав ребенка по неограниченному кругу лиц.

Предусмотреть нормы по организации взаимодействия Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка в РФ с

Конституционным судом РФ. Например, включить норму о возможности инициирования судебного разбирательства в Конституционном суде РФ по запросу Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка в РФ, если нарушены нормы Конституции, определяющие права ребенка. Либо закрепить право Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка в РФ обращаться к Президенту РФ или Государственной Думе РФ с предложением направить запрос в Конституционный суд РФ. Также дополнить статью 77 ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» следующим образом: «...Постановления и заключения Конституционного Суда Российской Федерации не позднее чем в двухнедельный срок со дня их подписания направляются: судьям Конституционного Суда Российской Федерации; <...>, Уполномоченному по правам человека; Уполномоченному при Президенте РФ по правам ребенка...».

В основных законах субъектов Российской Федерации иногда даже отсутствуют нормы об этом правозащитном институте (например, в Уставах Москвы и Санкт-Петербурга). Механизм формирования данного института до конца не проработан – до сих пор в отдельных регионах страны уполномоченный по правам ребенка назначается главами администраций или главами республик, тем самым, включая его в систему исполнительной власти региона и снижая возможности уполномоченного по правовой защите интересов несовершеннолетних. В субъектах Российской Федерации, где предусмотрена процедура назначения законодательными органами, уполномоченный по правам ребенка имеет большую независимость от государственных органов власти, и действует более эффективно.

На сегодняшний день в ряде регионов страны институт уполномоченного по правам ребенка урегулирован законами, носящими специальный характер, то есть определяющие статус именно уполномоченного по правам ребенка; в некоторых субъектах подобный

специальный закон не принимали и нормы об уполномоченном по правам ребенка содержатся в виде разделов в более общих законах, регулирующих деятельность уполномоченного по правам человека, определяющих механизм защиты прав ребенка и т.п.; остались регионы, где на законодательном уровне данный институт не урегулирован вообще. Можно говорить о том, что полномочия уполномоченных по правам ребенка раскрываются в разном объеме – отдельные регионы вообще ограничиваются общими, ни к чему не обязывающими формулировками. Среди полномочий уполномоченного по правам ребенка в регионе можно выделить традиционные (работа по жалобам граждан; мониторинг фактов нарушений прав ребенка в регионе и т.п.), а также особые, свойственные одному-двум субъектам в РФ, в силу их специфики. Следует также отметить, что полномочия уполномоченных по правам ребенка, которые включены в структуру исполнительной власти, как правило, значительно отличаются. В них могут входить: консультирование на бесплатной основе по вопросам соблюдения и защиты прав ребенка; подготовка информационно-аналитических материалов для докладов главы региона; участие в совещаниях и иных мероприятиях по требованию губернатора и т.п. Подобные полномочия противоречат самой природе данного правозащитного института, так как здесь налицо нарушение принципа деятельности уполномоченного по правам ребенка – независимость от органов государственной власти. Можно говорить о том, что правовой статус более четко урегулирован и соответствует своей правовой природе в тех субъектах Российской Федерации, где подобная должность утверждается отдельными законами, и отделена от исполнительной власти.

Необходимо дополнить нормы об уполномоченном по правам ребенка в субъекте РФ, содержащиеся в ФЗ РФ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», включив в ст. 16.2 ряд положения: закрепляющие принципы их деятельности,

компетенцию, профессиональные требования к кандидатуре на должность, а также ответственность данных должностных лиц.

Список используемых источников

Нормативные правовые акты:

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) [Электронный ресурс] // СПС «Консультант+». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/ (Дата обращения 21.09.2017 г.)
2. Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 № 1-ФКЗ (ред. от 28.12.2016) «О Конституционном Суде Российской Федерации» [Электронный ресурс] // СПС «Консультант+». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_4172/ (Дата обращения 21.09.2017 г.)
3. Федеральный конституционный закон от 26.02.1997 г. № 1-ФКЗ (ред. от 31.01.2016) «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» [Электронный ресурс] // СПС «Консультант+». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_13440/ (Дата обращения 21.09.2017 г.)
4. Семейный кодекс Российской Федерации от 29.12.1995 № 223-ФЗ (ред. от 29.12.2017) [Электронный ресурс] // СПС «Консультант+». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_8982/ (Дата обращения 24.09.2017 г.)
5. Уголовный кодекс Российской Федерации" от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 23.04.2018, с изм. от 25.04.2018) [Электронный ресурс] // СПС «Консультант+». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_10699/ (Дата обращения 31.05.2018 г.)
6. Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации» от 08.01.1997 № 1-ФЗ (ред. от 20.12.2017) [Электронный ресурс] // СПС «Консультант+». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_12940/ (Дата обращения 31.01.2018 г.)
7. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 23.04.2018 г.) (с изм. и доп., вступ. в силу с 14.05.2018) [Электронный ресурс] // СПС «Консультант+». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34661/ (Дата обращения 31.05.2018 г.)
8. Федеральный закон «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» от 24.07.1998 № 124-ФЗ [Электронный ресурс] // СПС «Консультант+». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19558/ (Дата обращения

- 31.09.2017 г.)
9. Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 06.10.1999 № 184-ФЗ [Электронный ресурс] // СПС «Консультант+». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_14058/ (Дата обращения 31.04.2018 г.)
 10. Федеральный закон «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию» от 29.12.2010 № 436-ФЗ [Электронный ресурс] // СПС «Консультант+». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_108808/ (Дата обращения 31.09.2017 г.)
 11. Федеральный закон «Об опеке и попечительстве» от 24.04.2008 № 48-ФЗ [Электронный ресурс] // СПС «Консультант+». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_76459/ (Дата обращения 31.09.2017 г.)
 12. Федеральный закон «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» от 24.06.1999 № 120-ФЗ [Электронный ресурс] // СПС «Консультант+». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_23509/ (Дата обращения 31.09.2017 г.)
 13. Федеральный закон «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» от 21.07.2014 № 212-ФЗ [Электронный ресурс] // СПС «Консультант+». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_165809/ (Дата обращения 31.09.2017 г.)
 14. Закон РФ от 21.07.1993 № 5473-1 (ред. от 28.12.2016) «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы» [Электронный ресурс] // СПС «Консультант+». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_4645/ (Дата обращения 31.09.2017 г.)
 15. Федеральный закон «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» от 15.07.1995 № 103-ФЗ [Электронный ресурс] // СПС «Консультант+». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_7270/ (Дата обращения 31.09.2017 г.)
 16. Федеральный закон «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания» от 10.06.2008 № 76-ФЗ [Электронный ресурс] // СПС «Консультант+». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_77567/ (Дата обращения 31.09.2017 г.)
 17. Федеральный закон «Об актах гражданского состояния» от 15.11.1997 № 143-ФЗ [Электронный ресурс] // СПС «Консультант+». URL:

- http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_16758/ (Дата обращения 31.09.2017 г.)
18. Федеральный закон «О государственном банке данных о детях, оставшихся без попечения родителей» от 16.04.2001 № 44-ФЗ [Электронный ресурс] // СПС «Консультант+». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_31188/ (Дата обращения 01.10.2017 г.)
 19. Федеральный закон «О государственной регистрации недвижимости» от 13.07.2015 № 218-ФЗ [Электронный ресурс] // СПС «Консультант+». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_182661/ (Дата обращения 01.10.2017 г.)
 20. Федеральный закон «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» от 21.07.1997 № 122-ФЗ [Электронный ресурс] // СПС «Консультант+». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_15287/ (Дата обращения 01.10.2017 г.)
 21. Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с введением института Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка» от 03.12.2011 № 378-ФЗ [Электронный ресурс] // СПС «Консультант+». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_122659/ (Дата обращения 01.10.2017 г.)
 22. Федеральный закон «Об Общественной палате Российской Федерации» от 04.04.2005 № 32-ФЗ [Электронный ресурс] // СПС «Консультант+». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_52651/ (Дата обращения 01.10.2017 г.)
 23. Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» от 02.05.2006 № 59-ФЗ [Электронный ресурс] // СПС «Консультант+». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_59999/ (Дата обращения 01.10.2017 г.)
 24. Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» от 26.12.2008 № 294-ФЗ [Электронный ресурс] // СПС «Консультант+». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_83079/ (Дата обращения 01.02.2018 г.)
 25. Федеральный закон «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию» от 29.12.2010 № 436-ФЗ [Электронный ресурс] // СПС «Консультант+». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_108808/ (Дата обращения 31.11.2017 г.)

26. Указ Президента РФ от 29.05.2017 № 240 «Об объявлении в Российской Федерации Десятилетия детства» [Электронный ресурс] // СПС «Гарант». URL: <http://base.garant.ru/71684480/> (Дата обращения 21.03.2018 г.)
27. Указ Президента РФ от 01.06.2012 № 761 «О Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012 - 2017 годы» [Электронный ресурс] // СПС «Консультант+». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_130516/ (Дата обращения 21.03.2018 г.)
28. Указ Президента РФ от 01.09.2009 № 986 «Об Уполномоченном при Президенте Российской Федерации по правам ребенка» [Электронный ресурс] // СПС «Консультант+». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_91194/ (Дата обращения 21.03.2018 г.)
29. Указ Президента РФ от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» [Электронный ресурс] // СПС «Консультант+». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_297432/ (Дата обращения 31.05.2018 г.)
30. Постановление Правительства РФ от 28.03.2012 № 248 (ред. от 12.11.2016) «О государственном докладе о положении детей и семей, имеющих детей, в Российской Федерации» [Электронный ресурс] // СПС «Консультант+». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_127751/ (Дата обращения 31.05.2018 г.)
31. Постановление Правительства РФ от 31.05.2012 № 540 «Об утверждении устава федерального казенного учреждения «Аппарат Общественной палаты Российской Федерации» [Электронный ресурс] // СПС «Консультант+». URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=EXP&n=532716&dst=100008#04237745477711763> (Дата обращения 31.11.2017 г.)
32. Приказ СК России от 30.09.2011 № 137 «О Регламенте Следственного комитета Российской Федерации» [Электронный ресурс] // СПС «Консультант+». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_160350/ (Дата обращения 31.09.2017 г.)
33. Регламент Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, утв. Постановлением ГД ФС РФ от 22 января 1998 г. № 2134-П ГД [Электронный ресурс] // СПС «Консультант+». URL: <http://www.consultant.ru/law/review/lawmaking/reglduma/> (Дата обращения 31.11.2017 г.)
34. Регламент Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, утв. Постановлением СФ ФС РФ от 30 января 2002 г. № 33-СФ [Электронный ресурс] // СПС «Консультант+». URL: <http://www.consultant.ru/law/review/lawmaking/reglsovet/> (Дата обращения 31.11.2017 г.)

35. Федеральный закон «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации» от 24.06.1999 № 119-ФЗ (утратил силу) [Электронный ресурс] // СПС «Консультант+». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_23497/ (Дата обращения 31.11.2017 г.)
36. Проект Федерального закона N 205828-3 "Об Уполномоченном по правам ребенка в Российской Федерации" (ред., внесенная в ГД ФС РФ, текст по состоянию на 13.05.2002) [Электронный ресурс] // СПС «Консультант+». URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=PRJ&n=12217#009528821260827747> (Дата обращения 31.11.2017 г.)

Нормативные правовые акты субъектов РФ:

37. Закон РТ от 1 августа 2011 г. № 59-ЗРТ «Об Уполномоченном по правам ребенка в Республике Татарстан и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Республики Татарстан» [Электронный ресурс] // СПС «Гарант». URL: <http://base.garant.ru/22507899/> (Дата обращения 31.11.2017 г.)
38. Закон Самарской области от 06.05.2002 № 18-ГД «Об уполномоченном по правам ребенка в Самарской области» [Электронный ресурс] // СПС «Кодекс». URL: <http://docs.cntd.ru/document/945006617> (Дата обращения 31.11.2017 г.)
39. Закон Новгородской области от 01 июня 2010 года № 755-ОЗ «Об уполномоченном по правам ребенка в Новгородской области» [Электронный ресурс] // СПС «Кодекс». URL: <http://docs.cntd.ru/document/895276214> (Дата обращения 31.11.2017 г.)
40. Закон Ульяновской области №165-ЗО от 06.10.2011 (с изменениями на 20 апреля 2018 года) «Об Уполномоченном по правам ребенка в Ульяновской области» [Электронный ресурс] // СПС «Кодекс». URL: <http://docs.cntd.ru/document/918021495> (Дата обращения 31.11.2017 г.)
41. Закон г. Москвы от 15 апреля 2009 г. № 6 «Об Уполномоченном по правам человека в городе Москве» [Электронный ресурс] // СПС «Гарант». URL: <http://base.garant.ru/22507899/> (Дата обращения 31.11.2017 г.)
42. Постановление Губернатора Амурской области от 30.01.2010 №26 «Об учреждении должности уполномоченного по правам ребенка в Амурской области» [Электронный ресурс] // Электронный журнал Европейский Омбудсман. URL: http://euroombudsman.org/reference/laws_and_other_documents/polozhenie-ob-upolnomochennom-po-pravam-rebenka-v-amurskoj-oblasti (Дата обращения 11.04.2018 г.)

43. Закон Республики Крым от 25.08.2014 № 57-ЗРК «Об Уполномоченном по правам ребенка в Республике Крым» [Электронный ресурс] // СПС «Консультант+». URL: <http://www.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc&base=RLAW509&n=1703#08712583200096522> (Дата обращения 11.04.2018 г.)
44. Закон Санкт-Петербурга от 13.11.2009 № 528-98 «Об Уполномоченном по правам ребенка в Санкт-Петербурге, о внесении изменений в Закон Санкт-Петербурга «О Реестре государственных должностей Санкт-Петербурга и Реестре должностей государственной гражданской службы Санкт-Петербурга» [Электронный ресурс] // СПС «Консультант+». URL: <http://www.consultant.ru/cons/CGI/online.cgi?req=doc&base=SPB&n=93911#09568015350192296> (Дата обращения 11.04.2018 г.)
45. Закон Красноярского края от 25.10.2007 № 3-626 «Об Уполномоченном по правам человека в Красноярском крае» [Электронный ресурс] // СПС «Консультант+». URL: <http://www.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc;base=RLAW123;n=29442#034842551606016836> (Дата обращения 11.04.2018 г.)
46. Закон Челябинской области от 26.08.2010 № 620-ЗО «Об Уполномоченном по правам человека в Челябинской области» [Электронный ресурс] // СПС «Консультант+». URL: <http://www.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc;base=RLAW169;n=60249#014574459831489994> (Дата обращения 11.04.2018 г.)
47. Закон Ярославской области от 28.12.2010 № 55-з «Об Уполномоченном по правам ребенка в Ярославской области» [Электронный ресурс] // СПС «Кодекс». URL: <http://docs.cntd.ru/document/934028671> (Дата обращения 31.11.2017 г.)
48. Устав Красноярского края от 5 июня 2008 г. № 5-1777 [Электронный ресурс] // СПС «Гарант». URL: http://constitution.garant.ru/region/ustav_krasnoyar/ (Дата обращения 31.11.2017 г.)
49. Закон Приморского края от 07.06.2012 № 51-КЗ «О государственной гражданской службе Приморского края» [Электронный ресурс] // СПС «Консультант+». URL: <http://www.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc&base=RLAW020&n=52929#07885265436743125> (Дата обращения 11.04.2018 г.)
50. Закон Воронежской области от 03 июня 2013 года № 87-ОЗ «Об отдельных мерах по защите прав ребенка на территории Воронежской области» [Электронный ресурс] // СПС «Кодекс». URL: <http://docs.cntd.ru/document/453128050> (Дата обращения 31.11.2017 г.)
51. Закон Иркутской области от 12 июля 2010 г. № 71-ОЗ «Об Уполномоченном по правам ребенка в Иркутской области» [Электронный ресурс] // СПС «Гарант». URL: <http://www.garant.ru/hotlaw/irkutsk/270456/> (Дата обращения 31.11.2017 г.)
52. Закон Томской области от 01.06.2010г. № 92-ОЗ «Об Уполномоченном по

- правам ребенка в Томской области» [Электронный ресурс] // СПС «Гарант». URL: <http://base.garant.ru/7704225/> (Дата обращения 31.11.2017 г.)
53. Закон Кемеровской области от 31 января 2011 года № 6-ОЗ «Об уполномоченном по правам ребенка в Кемеровской области» [Электронный ресурс] // СПС «Кодекс». URL: <http://docs.cntd.ru/document/990310905> (Дата обращения 31.11.2017 г.)
54. Постановление Губернатора Костромской области от 10 марта 2011 года № 31 «Об утверждении Положения об уполномоченном по правам ребенка при Губернаторе Костромской области» [Электронный ресурс] // СПС «Кодекс». URL: <http://docs.cntd.ru/document/469105952> (Дата обращения 31.11.2017 г.)
55. Постановление Губернатора Амурской области от 30 января 2010 г. № 26 «Об утверждении Положения об уполномоченном по правам ребенка в Амурской области» [Электронный ресурс] // Электронный журнал Европейский Омбудсман. URL: http://euro-ombudsman.org/reference/laws_and_other_documents/polozhenie-ob-upolnomochennom-po-pravam-rebenka-v-amurskoj-oblasti (Дата обращения 11.04.2018 г.)
56. Постановление Губернатора Приморского края от 21 декабря 2010 № 109-пг «Об утверждении Положения об уполномоченном при Губернаторе Приморского края по правам ребенка» [Электронный ресурс] // СПС «Кодекс». URL: <http://docs.cntd.ru/document/494215050> (Дата обращения 31.11.2017 г.)
57. Положение об экспертном совете при Уполномоченном по правам ребенка в Новосибирской области, утв. распоряжением Уполномоченного по правам ребенка в Новосибирской области [Электронный ресурс] // Официальный сайт уполномоченного по правам ребенка в Новосибирской области. URL: <http://nskdeti.nso.ru/page/104> (Дата обращения 11.04.2018 г.)

Международные правовые акты:

58. Женевская Декларация прав ребенка, одобрена и утверждена Пятой Ассамблеей Лиги Наций в Женеве 26.11.1924 г. [Электронный ресурс] // Википедия. URL: https://ru.wikipedia.org/wiki/Женевская_декларация_прав_ребёнка (Дата обращения 21.03.2018 г.)
59. Конвенция о защите прав человека и основных свобод" (Заключена в г. Риме 04.11.1950) (с изм. от 13.05.2004) [Электронный ресурс] // СПС «Консультант+». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_29160/ (Дата обращения 21.03.2018 г.)

60. Конвенция о правах ребенка (одобрена Генеральной Ассамблеей ООН 20.11.1989) (вступила в силу для СССР 15.09.1990) [Электронный ресурс] // СПС «Консультант+». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_9959/ (Дата обращения 21.03.2018 г.)
61. Декларация прав ребенка (Принята 20.11.1959 Резолюцией 1386 (XIV) на 841-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН) [Электронный ресурс] // Официальный сайт ООН. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/childdec (Дата обращения 21.03.2018 г.)
62. Принципы, касающиеся статуса национальных учреждений, занимающихся поощрением и защитой прав человека [Парижские принципы]. Приложение к резолюции 48/134 Генеральной Ассамблеи от 20 декабря 1993 года [Электронный ресурс] // Официальный сайт ООН. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/paris.shtml (Дата обращения 21.03.2018 г.)
63. Руководящие принципы политики Совета Европы по вопросу комплексных национальных стратегий защиты детей от насилия [Электронный ресурс] // Мониторинг реализации Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012-2017 годы. URL: <http://мониторингнсид.рф/news/13> (Дата обращения 21.03.2018 г.)
64. 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] // Официальный сайт ООН. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/worldchild.shtml (Дата обращения 21.03.2018 г.)
65. Договор между Российской Федерацией и Итальянской Республикой о сотрудничестве в области усыновления (удочерения) детей (Москва, 6 ноября 2008 г.) [Электронный ресурс] // СПС «Гарант». URL: <http://base.garant.ru/2568883/> (Дата обращения 31.11.2017 г.)

Правовые акты других государств:

66. Конституция Бельгии от 17 февраля 1994 года [Электронный ресурс] // Правовая библиотека legalns.com. URL: <https://legalns.com/download/books/cons/belgium.pdf> (Дата обращения 25.04.2018 г.)
67. Закон Литовской Республики от 25 мая 2000 г. №VIII-1708 «О Контролере по охране прав ребенка [Электронный ресурс] // Электронный журнал Европейский Омбудсман. URL: http://euro-ombudsman.org/reference/laws_and_other_documents/litva-zakon-o-kontrolere-po-ohrane-prav-rebenka (Дата обращения 11.04.2018 г.)

Судебная практика

68. Определения от 4 октября 2010 г. по делу № 33-28515 Московского городского суда [Электронный ресурс] // Архив решений арбитражных судов и судов общей юрисдикции. URL: http://sudrf.kodeks.ru/rospravo/document/651874471?text=&type=669300000&accepted_by_id=901812182&accepted_by=Московский+городской+суд&accepted_date_start=&accepted_date_end=&number=№+33-28515 (Дата обращения 11.04.2018 г.)

Научные труды, учебная литература, словари:

69. Автономов А.С., Алексеева Т., Головань А. и др. Защита детства: институт уполномоченного по правам ребенка в Российской Федерации / информационно-методическое издание. - Ижевск: Ижевская городская общественная организация «Центр социальных и образовательных инициатив», 2003. – 99 с.
70. Безуглов А.А., Солдатов С.А. Конституционное право России. Т.1, М., 2001. – 800 с.
71. Большой юридический словарь / Под ред. А.В. Малько. - М.: Проспект, 2009. - 703 с.
72. Конституционное право зарубежных стран: Хрестоматия / Авт.-сост.: О.В. Ганин, В.В. Захаров. Тамбов: Изд-во Тамбовского государственного технического университета, 2006. 640 с.
73. Ожегов С.И., Шведова Н. Ю. Толковый словарь русского языка. 22-е издание, 1990. – 944 с.
74. Сунгуров А. Институт Омбудсмана: эволюция традиций и современная практика (опыт сравнительного анализа). Монография. Санкт-Петербург: Норма. 2005. – 384 с.

Научные статьи:

75. Акульшина С.Е. Институт уполномоченных по правам человека как один из способов внесудебной защиты прав человека / С.Е. Акульшина // Вестник Рязанского Государственного университета им. С.А. Есенина. – 2010. – № 28. – С. 97-105.
76. Гайсина Г.И. Уполномоченный по правам ребенка как институт независимого контроля за соблюдением прав, свобод и законных интересов детей / Г.И. Гайсина // Педагогический журнал Башкортостана. – № 1 (14). – 2008. – С. 98-102.
77. Додонова А.Д. Становление института уполномоченных по правам ребенка в зарубежных странах / А.Д. Додонова // Ученые записки Орловского Государственного университета. Серия: гуманитарные и социальные науки. – 2013. – № 4. – С. 24-26.
78. Ивлева Т.В. История становления института детского омбудсмана в России и за рубежом / Т.В. Ивлева // Вестник Башкирского университета.

- 2013. – Том 18. – № 2. – С. 589 – 591
79. Колосов А.В. Взаимодействие Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка с уполномоченными по правам ребенка в субъектах Российской Федерации: особенности правового регулирования и практика осуществления // Семейное и жилищное право. 2013. № 5. С. 26 - 31
80. Лихтер П.Л. Проблемы совершенствования законодательства о компетенции уполномоченного по правам ребенка в субъектах Российской Федерации // Ленинградский юридический журнал. 2015. № 2. С. 59 - 70.
81. Личковаха А.В. Правовой статус уполномоченного по правам ребенка в субъектах РФ / А.В. Личковаха // LEX RUSSICA: Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина. 2014. № 8. С. 899-905.
82. Лукьянова Н.Н. Проблемы правового регулирования и организации деятельности института уполномоченного по правам ребенка в субъектах Российской Федерации / Н.Н. Лукьянова // Марийский юридический вестник. 2016. № 16. С. 97-99.
83. Пиманова М.А. Государственно-общественные объединения и права человека / М.А. Пиманова // Обеспечение прав и свобод человека и гражданина: Сборник статей по итогам международной научно-практической конференции. Тюмень, 17-19 ноября 2005 г.: В 5 ч. Ч. 2 / Под ред. Г.Н. Чеботарева. Тюмень: Издательство Тюменского государственного университета, 2006. С. 129-134.
84. Сергеев С.Г. Учреждающая и ограничивающая роль Конституции: опыт внеконституционных политических институтов в современной России / С.Г. Сергеев // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 3. С. 5-7.
85. Синцов Г.В. Уполномоченный по правам ребенка в системе органов государственной власти // Lex russica. 2016. № 7. С. 160 - 166.
86. Сунгуров А.Ю. Законодательство об уполномоченном по правам человека в некоторых субъектах Российской Федерации: сравнительный анализ / А.Ю. Сунгуров // Правоведение.- 2002.- № 4.- С. 115-130.
87. Федорова О.В. Особенности правового статуса Уполномоченных по правам ребенка в РФ (на примере некоторых субъектов Сибирского федерального округа) // Государственная власть и местное самоуправление. 2014. № 5. С. 16 - 20.
88. Ходусов А.А. О механизме защиты прав детей // Современное право, 2018, № 3. С. 20-25
89. Чиркин В.Е. Конституционные личные права человека и гражданина: Россия и зарубежные страны / В.Е. Чиркин // Гражданин и право. – 2010. – № 1. – С. 3-20.
90. Шамрин М.Ю. Взаимодействие Уполномоченного по правам ребенка с исполнительными и муниципальными органами власти: теоретико-

- правовой аспект // Административное право и процесс. 2016. № 10. С. 52 - 60.
91. Шамрин М.Ю. Взаимодействие Уполномоченного по правам ребенка с органами прокуратуры России: теоретико-правовой аспект // Административное право и процесс. 2016. № 12. С. 60 - 68.
92. Шамрин М.Ю. Основные принципы, лежащие в основе реализации правового статуса Уполномоченного по правам ребенка // Административное право и процесс. 2015. № 12. С. 72 - 77.
93. Эбзеев Б.С. Конкретизация и актуализация норм Конституции Российской Федерации как условие и гарантия осуществления прав и обязанностей человека и гражданина / Б.С. Эбзеев // Российское правосудие. 2008. № 3. С. 4-17.

Диссертации и авторефераты:

94. Колосов А.В. Институт уполномоченного по правам ребенка в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Александр Викторович Колосов – Иркутск, 2014. – 199 с.
95. Корнеева Н.В. Конституционно-правовые основы деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук.: 12.00.02 / Надежда Владимировна Корнеева – Санкт-Петербург, 2002. – 170 с.
96. Майоров А.Г. Формирование правового института омбудсмана (Уполномоченного по правам человека) в России и за рубежом: автореф дис. ... канд. юрид. наук. 12.00.02 / Андрей Геннадьевич Майоров – Москва, 2002. – 29 с.
97. Никонов К. Современные теоретические аспекты международно-правовой защиты прав ребёнка: дис. ... канд. юрид. наук. - М., 2010. - 186 с.
98. Шабанова З.М. Специализированные уполномоченные по правам человека в России и зарубежных странах: автореферат дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. / Зурида Муссовна Шабанова – Москва, 2004. – 28 с.

Литература на иностранных языках:

99. Caiden G.E., MacDermot N., Sandier A. The Institution of Ombudsman in International Handbook of Ombudsman - Evolution and Present Function - Caiden / Gerald E. (ed). Westport: Greenwood Press, 1983.
100. Stanley V. Ombudsman readings./ Stanley V. Anderson Edmonton, 1980.- 296 p.
101. Ombudsman in Europe The Institution. / Ed by F.Matscher. - Kehl: N.P.Engel, 1994
102. Abraham H.J. The Danish Ombudsman /H.J.Abraham // The Ombudsman or citizen's defender; a modern institution / Ed. by Roy V. Peel.- Philadelphia, 1968,- P. 55-61.
103. Gottehrer Dean. The Classical Ombudsman Model / Dean M. Gottehrer, M.Hostina // Righting Wrongs. The Ombudsman in Six Continents / Ed. by Roy

Интернет ресурсы:

104. Национальные законы Австрии по правам ребенка // Официальный сайт Европейской сети детских омбудсменов. [Электронный ресурс] // URL: <http://crin.org/> (Дата обращения 11.04.2018 г.)
105. Официальный сайт Европейской сети детских омбудсменов (ENOC): European Network of Ombudspersons for children. [Электронный ресурс] // URL: <http://enoc.eu/> (Дата обращения 11.04.2018 г.)
106. Официальный сайт Уполномоченного по правам ребенка при Президенте Российской Федерации [Электронный ресурс] // URL: <http://www.rfdeti.ru/>
107. Отчет о деятельности уполномоченного по правам ребенка в Самарской области за 2017 год. [Электронный ресурс] // Официальный сайт Правительства Самарской области. URL: http://www.samregion.ru/authorities/others/child_rights/17.05.2018/skip/1/95692/ (Дата обращения 11.04.2018 г.)