Федорова Олеся Валерьевна. Уполномоченный по правам ребенка: конституционно-правовое исследование: диссертация ... кандидата Юридических наук: 12.00.02 / Федорова Олеся Валерьевна;[Место защиты: ФГБОУ ВО Омский государственный университет им. Ф.М. Достоевского], 2017.- 198 с.

**Содержание к диссертации**

Введение

**ГЛАВА I. Институт уполномоченного по правам ребенка и его место в механизме правового регулирования 18**

1.1 Понятие, сущность и эволюция института уполномоченного по правам ребенка 18

1.2 Мировой опыт правозащитной деятельности уполномоченного по правам ребенка 42

1.3 Деятельность Европейской сети детских омбудсменов (ENOC) как организации, осуществляющей интеграцию государств в целях защиты прав детей 70

**ГЛАВА II. Нормативная основа и правовой статус уполномоченного по правам ребенка в Российской Федерации 88**

2.1 Конституционно-правовой статус уполномоченного по правам ребенка в Российской Федерации 88

2.2 Деятельность Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка и его правовая характеристика 111

2.3. Деятельность уполномоченных по правам ребенка в субъектах Российской Федерации 133

Заключение 160

Список использованных источников и литературы 166

* [Мировой опыт правозащитной деятельности уполномоченного по правам ребенка](http://www.dslib.net/konstitucion-pravo/upolnomochennyj-po-pravam-rebenka-konstitucionno-pravovoe-issledovanie.html#7695031)
* [Деятельность Европейской сети детских омбудсменов (ENOC) как организации, осуществляющей интеграцию государств в целях защиты прав детей](http://www.dslib.net/konstitucion-pravo/upolnomochennyj-po-pravam-rebenka-konstitucionno-pravovoe-issledovanie.html#7695032)
* [Деятельность Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка и его правовая характеристика](http://www.dslib.net/konstitucion-pravo/upolnomochennyj-po-pravam-rebenka-konstitucionno-pravovoe-issledovanie.html#7695033)
* [Деятельность уполномоченных по правам ребенка в субъектах Российской Федерации](http://www.dslib.net/konstitucion-pravo/upolnomochennyj-po-pravam-rebenka-konstitucionno-pravovoe-issledovanie.html#7695034)

**Введение к работе**

**Актуальность** **темы** **диссертационного** **исследования.** В

современных условиях закономерным результатом развития гражданского общества, правосознания и социальной активности граждан, несмотря на различия в моделях демократии в разных странах, стало повышение значимости и ценности прав человека.

Подобный процесс неизбежным образом приводит к изменению  
отношений между властью и гражданским обществом, которые

перемещаются из спектра «беспрекословного подчинения власти» в «подчинение власти, основанное на сотрудничестве, конструктивном диалоге». В частности, такие изменения выражаются в модернизации или появлении в государственном механизме новых специальных правозащитных институтов, органов и должностных лиц, деятельность которых направлена на обеспечение и защиту прав человека: комиссии по правам человека, уполномоченные по правам человека, медиаторы.

Уполномоченный по правам человека является наиболее

востребованным правозащитным институтом, осуществляющим функции  
арбитра, посредника между человеком и должностным лицом,

специализированным государственным органом. В настоящее время общемировой тенденцией развития данного института стала детализация его функций, учреждение специализированных уполномоченных (по правам военнослужащих, предпринимателей, национальных меньшинств и т.п.).

Одним из наиболее распространенных специализированных

уполномоченных стал институт уполномоченного (омбудсмена) по правам ребенка, что объясняется необходимостью более пристального отношения к правам, свободам и интересам детей, укрепления механизмов их защиты, поскольку дети в этом отношении являются самой уязвимой категорией лиц.

В Российской Федерации по данным статистики на 2014 г.1 – 493 071 детей-сирот остались без попечения родителей, от 4 983 новорожденных отказались родители при рождении, пропали без вести 9 090 детей, 86 267 детей стали жертвами преступлений, 49 061 несовершеннолетних совершили преступления. Перечисленные категории несовершеннолетних особенно нуждаются в специализированной защите, в особом контроле и повышенном внимании со стороны общества, а также специальных органов государственной власти и должностных лиц, в том числе, в защите своих прав и свобод уполномоченным по правам ребенка.

Первые уполномоченные по правам ребенка в субъектах Российской Федерации появились уже в 1998 году, а должность Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка была учреждена лишь в 2009 году. Опыт правозащитной деятельности уполномоченных по правам ребенка в Российской Федерации недостаточно сформирован. Полномочия данных должностных лиц в субъектах Российской Федерации разнятся,

1 Основные статистические данные по вопросам защиты прав и интересов детей // Уполномоченный при Президенте РФ по правам ребенка. – М., 2015. – 38 с.

осуществляемые правозащитные функции не вполне эффективны и не  
соизмеримы с нарушенными правами ребенка. Социологический опрос,  
проведенный в некоторых субъектах Российской Федерации в целях сбора  
информации для выяснения актуальности данной проблемы, показал, что  
большая часть респондентов знают о наличии в государстве

специализированного института уполномоченного по правам ребенка, однако лишь небольшой процент из них (6 % респондентов) обращался к уполномоченному за защитой прав детей, при этом половина из них остались недовольны действиями уполномоченного по правам ребенка, так как он не обеспечил защиту либо восстановление прав несовершеннолетнего.

В этой связи в целях повышения эффективности правозащитной деятельности российского института уполномоченных по правам ребенка представляется важным исследовать опыт правозащитной деятельности уполномоченных по правам ребенка в некоторых зарубежных странах, имеющих более длительный опыт работы таких правозащитных структур в сфере защиты прав и интересов детей. Необходимо сравнить этот опыт с деятельностью Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка и уполномоченных по правам ребенка в субъектах Российской Федерации для того, чтобы определить положительные и отрицательные стороны их правозащитной деятельности, выделить общие и особенные составляющие правового статуса уполномоченного по правам ребенка и предложить пути усовершенствования института уполномоченного по правам ребенка в Российской Федерации.

**Степень научной разработанности темы.** Права и свободы человека и гражданина, проблемы их реализации и защиты выступали в качестве тематики исследований таких ученых-правоведов, как А.А. Амирханов, М.В. Баглай, В.В. Бойцова, Н.В. Витрук, В.Д. Зорькин, Г.Н. Комкова, Л.К. Лазарь, О.П. Личичан, Е.А. Лукашева, Е.А. Рязанова, С.В. Нарутто, Л.А. Нудненко, В.Е. Чиркин, В.В. Чуксина, Б.С. Эбзеев, Г.А. Якимов и др.

Проблемы правового статуса ребенка, гарантий прав ребенка в Российской Федерации изучались следующими авторами: В.И. Абрамов, А.С. Арутюнян, А.И. Дубровская, Л.А. Емелина, О.Ю. Ильина, Н.П. Петрова, О.В. Пишкова, Р.И. Сайфутдинова, Н.И. Хаманева и др.

Деятельность Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации была исследована: С.А. Авакьяном, С.Е. Акульшиной, А.А. Бегаевой, Е.С. Буянкиной, Р.Г. Вагизовым, И.Ф. Вершининой, С.Л. Давтян, Е.И. Козловой, Н.В. Корнеевой, О.Е. Кутафиным, Л.К. Лазарь, П.Л. Лихтер, Н.Ф. Лукашовой, Н.Н. Лукьяновой, А.Г. Майоровым, О.О. Мироновым, А.Ю. Сунгуровым. Особенности и проблемы функционирования института специализированных уполномоченных по правам человека исследовались З.М. Шабановой, А.С. Еременко и др.

Деятельность уполномоченного по правам ребенка в Российской Федерации и в субъектах Российской Федерации изучались такими авторами, как: А.С. Автономов, И.Е. Белых, В.А. Данилова, А.Д. Додонова, О.В.

Ефремова, А.А. Жидких, Т.В. Ивлева, А.В. Колосов, Л.В. Кузнецова, Ю.Ю. Милашова, Т.Ю. Новикова, А.Г. Мухаметгалиев, Н.В. Сараев, О.А. Шеенков и др.

Актуальность тем, связанных с защитой и обеспечением прав несовершеннолетних, подтверждается повышающейся с каждым годом заинтересованностью ученых данной проблематикой: защищается множество диссертаций, посвященных правам ребенка. Можно назвать таких авторов, как В.И. Абрамов, О.В. Бутько, В.А. Данилова, Е.Н. Микитова, Т.Ю. Новикова, О.Ю. Таибова, Т.М. Чапурко и др.

Накопленный научный материал в сфере защиты прав и свобод человека, в сфере обеспечения прав ребенка, а также опыт практической деятельности уполномоченных по правам ребенка в зарубежных странах и в субъектах Российской Федерации, нарабатываемая практика деятельности Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка, позволяют провести сравнительное конституционно-правовое исследование функционирования данного института в некоторых зарубежных странах, в Российской Федерации и ее субъектах.

**Цель диссертационного исследования -** определить конституционно-правовую специфику российского института уполномоченного по правам ребенка как институционального элемента правозащитного механизма на основе комплексного анализа деятельности уполномоченного по правам ребенка в некоторых зарубежных странах, в Российской Федерации и ее субъектах, разработать критерии эффективности их правозащитной деятельности и обосновать рекомендации по унификации деятельности и реализации единообразных полномочий уполномоченных по правам ребенка в Российской Федерации.

**Цель диссертационного исследования достигается путем решения следующих задач:**

проанализировать исторические и правовые предпосылки возникновения и эволюции института уполномоченного по правам ребенка;

исследовать мировой опыт практики деятельности уполномоченных по правам ребенка;

выявить основные характеристики концептуально-правовых моделей уполномоченных по правам ребенка и критерии эффективности деятельности института уполномоченных по правам ребенка;

оценить правовое регулирование и практику деятельности уполномоченных по правам ребенка в некоторых зарубежных странах, в Российской Федерации, ее субъектах, на основании авторских критериев эффективности соотнести их реальную эффективность с возможностями, заложенными в концептуально-правовых моделях данного института;

оценить деятельность и роль Европейской сети детских омбудсменов в качестве организации, объединяющей независимые правозащитные институты уполномоченных по правам ребенка, в деле защиты прав несовершеннолетних;

**-** определить возможные направления совершенствования деятельности уполномоченного по правам ребенка в Российской Федерации, субъектах Российской Федерации, способствующие улучшению состояния обеспеченности и гарантированности прав детей в Российской Федерации.

**Объектом диссертационного исследования** являются общественные отношения, складывающиеся в сфере организации и функционирования уполномоченных по правам ребенка в Российской Федерации и в зарубежных странах.

**Предметом диссертационного исследования** являются юридические нормы, регулирующие институт уполномоченного по правам ребенка в Российской Федерации и зарубежных странах, а также практику правозащитной деятельности уполномоченных по правам ребенка.

**Нормативную основу исследования** составляют международные нормативно-правовые акты, такие как Всеобщая декларация прав человека от 10 декабря 1948 г., Конвенция о защите прав человека и основных свобод от 04 октября 1950 г., Конвенция о правах ребенка от 20 ноября 1989 г., Международный пакт от 16 декабря 1966 г. о гражданских и политических правах, Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах от 16 декабря 1966 г.; конституционно-правовые акты: Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г., Конституции и Уставы субъектов Российской Федерации; федеральные законы: «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» от 24 июля 1998 г. № 124-ФЗ, «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» от 21 декабря 1996 г. № 159-ФЗ, «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию» от 29 декабря 2010 г. № 436-ФЗ и др.; подзаконные акты Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации: Указ Президента «Об уполномоченном при Президенте Российской Федерации по правам ребенка» от 01 сентября 2009 г. № 986, Постановление Правительства Российской Федерации «О Правительственной комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав» от 06 мая 2006 г. № 272; законодательные и подзаконные акты субъектов Российской Федерации.

При подготовке диссертационного исследования использовались конституционные акты и законодательные акты зарубежных государств: Конституция Литвы 02 ноября 1992 г., Конституция Республики Польша от 02 апреля 1997 г, Закон «Об Уполномоченном по правам ребенка Финляндии» от 21 декабря 2004 г. № 122, Закон Литвы «О контролере по правам ребенка» от 25 мая 2000 г. №-VIII-1708, Закон «О создании офиса национального омбудсмена и внесении изменений в некоторые законы Нидерландов» от 04 февраля 1981 г.

**Эмпирическую основу исследования** составляют отчеты и доклады по результатам правозащитной деятельности уполномоченных по правам ребенка в субъектах Российской Федерации и зарубежных странах: отчет по работе Департамента по защите прав детей Македонии, отчет омбудсмена

**б**

Республики Литва, отчет о деятельности детского омбудсмена в Нидерландах, и др.

В качестве эмпирической основы работы выступают данные социологического опроса «Правовая грамотность населения: способы защиты нарушенных прав несовершеннолетних», проведенного автором диссертационного исследования; экспертные мнения специалистов в области защиты и обеспечения прав детей, оформленные в виде анкет, опросных листов, официальных мнений.

Также использованы результаты практической работы в качестве общественного помощника Уполномоченного по правам ребенка в Забайкальском крае; резолюции заседаний общественного совета при Уполномоченном по правам ребенка в Забайкальском крае; обращения граждан по вопросам обеспечения прав несовершеннолетних и результаты их рассмотрения.

**Методологическую основу** исследования составляют общепринятые принципы научного познания (объективности, системности, развития, детерминизма и др.) и специальные методологические принципы познания социально-правовых явлений (признание права как выражения формального равенства; универсальность, неделимость и взаимосвязанность прав человека; субсидиарность; учет национальной и региональной специфики в способах, механизмах и средствах обеспечения и защиты прав человека; и др.). Данные принципы нашли воплощение в применении внутренне взаимосвязанных между собой общенаучных и частно-научных методах научного познания.

Общенаучные методы познания. Метод индукции позволил выделить  
частные признаки правозащитной деятельности уполномоченного по правам  
ребенка и рассмотреть их в качестве общих характеристик при выделении  
авторских критериев эффективности деятельности уполномоченных по  
правам ребенка. Исторический метод использовался при рассмотрении  
историко-правового аспекта становления института уполномоченного по  
правам ребенка в мире и в Российской Федерации. Метод анализа  
способствовал исследованию составляющих элементов института

уполномоченного по правам ребенка.

Частно-научные методы познания. Метод сравнительного

правоведения способствовал исследованию деятельности уполномоченных по правам ребенка в некоторых зарубежных странах и в Российской Федерации, исходя из моделей учреждения данной должности и критериев эффективности правозащитной деятельности уполномоченных. Метод толкования норм права применялся на протяжении всего диссертационного исследования, при анализе норм международных, зарубежных актов, норм национального законодательства.

При решении задач диссертационного исследования использовались основные теоретические понятия, идеи, принципы права. Задачи

исследования потребовали обращения к теории права, конституционному, административному и другим отраслям права.

**Научная новизна диссертационного исследования** состоит в  
комплексном конституционно-правовом исследовании мирового и

российского опыта правового регулирования и функционирования института уполномоченного по правам ребенка. В диссертационном исследовании дано авторское определение понятия «институт уполномоченного по правам ребенка».

Комплексное конституционно-правовое исследование института

уполномоченного по правам ребенка в некоторых зарубежных странах (Литва, Польша, Австрия, Македония, Дания, Нидерланды, Финляндия, Израиль), а также в Российской Федерации и ее субъектах осуществлено посредством сравнительного анализа норм зарубежных правовых актов и конституционно-правовых норм российского законодательства, отчетов уполномоченных о своей деятельности. Выделены авторские критерии эффективности деятельности уполномоченных по правам ребенка, коррелирующие с международно-правовыми принципами Европейской сети детских омбудсменов (ENOC).

Значимость исследования составляют предложения по

совершенствованию российского законодательства в сфере регулирования правового статуса уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка, в том числе предложения по заимствованию положительного опыта правозащитной деятельности уполномоченных по правам ребенка в зарубежных странах.

В диссертационном исследовании обоснована необходимость учета специфики федеративного устройства государств при учреждении института уполномоченного по правам ребенка и закрепления единообразного правового статуса уполномоченных по правам ребенка в субъектах Российской Федерации.

На защиту выносятся следующие **новые или содержащие элементы новизны положения**:

1. Предложено авторское определение понятия «институт  
уполномоченного по правам ребенка» как нового институционального  
элемента государственной внесудебной системы защиты,  
специализирующегося на защите прав особой группы граждан.  
Уполномоченный по правам ребенка (омбудсмен по правам ребенка) – это  
комплексный правовой, социально-политический институт, базирующийся  
на конституционных принципах обеспечения прав человека и  
международных стандартах в области прав человека и прав ребенка,  
создаваемый в целях обеспечения приоритетности интересов  
несовершеннолетних граждан и защиты их прав, интегрированный в систему  
публичного управления, но не обладающий властными полномочиями.

2. В результате проведенного анализа общих отечественных и  
международных стандартов деятельности правозащитных институтов

автором выделены критерии эффективности (результативности)

деятельности уполномоченного по правам ребенка:

– реагирование уполномоченного по правам ребенка на поступившие жалобы, объем разрешенных жалоб;

– выполнение должностными лицами, органами государственной власти и местного самоуправления заключений, предписаний уполномоченного по правам ребенка;

– фактическая реализация предоставленных полномочий по обеспечению и защите прав детей;

– участие уполномоченного по правам ребенка в правотворческой деятельности;

– международная деятельность уполномоченного по правам ребенка в рамках обеспечения прав и законных интересов детей.

Указанные критерии не являются исчерпывающими, но в совокупности служат интегрированным показателем результативности правозащитной деятельности уполномоченного по правам ребенка, позволяющим оценить качество его работы.

1. Установлено, что деятельность уполномоченного по правам ребенка, учрежденного на основании закона и назначаемого парламентом, является наиболее приемлемой. Наличие специального законодательного акта, в котором закреплен правовой статус уполномоченного по правам ребенка, включающий принципы, гарантии его деятельности, полномочия, ответственность, позволяет более эффективно осуществлять правозащитную деятельность, повышает авторитет и независимость уполномоченного по правам ребенка.
2. Конституционно-правовое регулирование статуса Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка нуждается в совершенствовании, так как в настоящее время его статус нормативно не раскрыт. Необходимо разработать и принять федеральный закон об Уполномоченном при Президенте Российской Федерации по правам ребенка, предусмотрев в нем следующее: требования, предъявляемые к кандидату на данную должность; перечень его обязанностей, в том числе рассматривать жалобы, исключив при этом практику формального перенаправления обращений от Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка региональным уполномоченным; представление обществу ежегодных докладов по результатам осуществленной правозащитной работы; закрепление форм и механизмов взаимодействия с органами государственной власти, органами местного самоуправления, институтами гражданского общества; формы контроля, который должен осуществлять Уполномоченный; меры ответственности за неисполнение им своих правозащитных функций.

5. Конституционно-правовые нормы реализуются в различных  
отраслях российского законодательства, поэтому конституционно-правовой  
статус Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам

ребенка целесообразно наполнить конкретным содержанием посредством внесения изменений в действующие в Российской Федерации нормативные правовые акты:

– необходимо предоставить Уполномоченному при Президенте  
Российской Федерации по правам ребенка правомочие инициировать  
рассмотрение дела в Конституционном Суде Российской Федерации о  
проверке конституционности федерального законодательства,

законодательства субъекта Российской Федерации, в случае если есть предположение, что ими нарушаются нормы Конституции Российской Федерации, регламентирующие права ребенка. Данное правомочие может быть реализовано посредством внесения Уполномоченным предложения Президенту Российской Федерации или Государственной Думе о направлении запроса в Конституционный Суд Российской Федерации;

– в статью 77 Федерального конституционного закона «О  
Конституционном Суде Российской Федерации» включить Уполномоченного  
при Президенте Российской Федерации по правам ребенка в число  
субъектов, которым направляются постановления и заключения

Конституционного Суда Российской Федерации;

– дополнить Кодекс об административных правонарушениях  
Российской Федерации статьей 25.5.2, в соответствии с которой  
Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по правам ребенка  
может быть допущен в производство по административным

правонарушениям в качестве защитника для обеспечения прав

несовершеннолетних (от 16 до 18 лет), в отношении которых ведется производство по делу об административном правонарушении, по ходатайству несовершеннолетнего, его законных представителей или по собственной инициативе;

– в Кодексе административного судопроизводства Российской  
Федерации закрепить правомочие Уполномоченного при Президенте  
Российской Федерации по правам ребенка обращаться в суд с  
административным иском в защиту неопределенного круга

несовершеннолетних, в том числе по административным делам об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части. Для этого необходимо дополнить часть 1 статьи 40 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации «Обращение в суд в целях защиты прав, свобод и законных интересов других лиц или неопределенного круга лиц» после слов «публичных интересов» словами «Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по правам ребенка, уполномоченный по правам ребенка в субъекте Российской Федерации могут обратиться в суд в защиту прав, свобод и законных интересов неопределенного круга несовершеннолетних».

6. Предусмотреть ответственность Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка, уполномоченных по правам

ребенка в субъектах Российской Федерации в виде отрешения от должности в случаях:

– неоднократного неисполнения предоставленных полномочий,

подтвержденного документально (например, необоснованный отказ от рассмотрения жалобы, отказ в приеме несовершеннолетнего и т.п.);

– неопубликования доклада о своей правозащитной деятельности;

– непредставления отчета Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации о результатах правозащитной работы за прошедший год;

– допущения массового нарушения прав детей, при наличии доказательств, что такое нарушение можно было предотвратить.

7. Проведенный анализ правового регулирования и деятельности  
уполномоченных по правам ребенка в субъектах Российской Федерации  
позволяет говорить об отсутствии унифицированного правового статуса  
уполномоченного по правам ребенка в субъекте Российской Федерации.  
Обоснована необходимость дополнения Федерального закона от 6 октября  
1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных  
(представительных) и исполнительных органов государственной власти  
субъектов Российской Федерации» статьей 16.2 «Уполномоченный по  
правам ребенка в субъекте Российской Федерации», закрепляющей  
требования к кандидату на должность уполномоченного по правам ребенка,  
принципы деятельности, компетенцию, формы реагирования на нарушения  
прав и свобод, меры ответственности.

8. Сформировавшаяся в Российской Федерации практика  
иерархической подчиненности уполномоченных по правам ребенка в  
субъектах Российской Федерации Уполномоченному при Президенте  
Российской Федерации по правам ребенка не в полной мере отвечает  
конституционно-правовой природе рассматриваемого института и нарушает  
принцип независимости правозащитной деятельности. Представляется  
необходимым отказаться от данной практики, устранить субординационную  
модель отношений между федеральным уполномоченным и региональными,  
легально закрепить правовой статус уполномоченных по правам ребенка в  
субъекте Российской Федерации.

**Теоретическая и практическая значимость диссертационного исследования** обуславливается его новизной и содержащимися в нем заключениями, выводами и предложениями, которые могут применяться в целях совершенствования института уполномоченного по правам ребенка в Российской Федерации. В исследовании предложены изменения в законодательство, кроме того, в диссертации содержатся рекомендации по заимствованию положительного опыта зарубежных государств в деле защиты и обеспечения прав ребенка, а также по повышению эффективности деятельности рассматриваемого института, которые могут применяться действующими уполномоченными по правам ребенка в субъектах Российской Федерации, Уполномоченным при Президенте Российской Федерации по правам ребенка.

Выводы и положения, сделанные по результатам диссертационного  
исследования, могут быть внедрены в учебный процесс для дополнения и  
углубления понятийного материала по внесудебным механизмам защиты прав  
человека, в частности, при преподавании базовых дисциплин для обучающихся  
по направлению «Юриспруденция» – «Конституционное право Российской  
Федерации», «Конституционное право зарубежных государств», и

универсального для всех студентов и практических работников – специального курса «Права человека» и др.

**Апробация** **результатов** **диссертационного** **исследования**.

Диссертация обсуждена на заседаниях кафедры административного, финансового и корпоративного права юридического факультета ФГБОУ ВО «Новосибирский государственный университет экономики и управления «НИНХ».

Основные положения и выводы диссертации нашли отражение в  
публикациях и выступлениях на международных, всероссийских, региональных  
научно-практических конференциях: международная научно-практическая  
конференция: «Права человека: глобализация и регионализация» (Иркутск, 22  
апреля 2011); Международная научно-практическая конференция:

«Актуальные проблемы права, экономики и управления» (Иркутск, 10-12 мая  
2011); XIV Международная молодежная научно-практическая конференция:  
«Молодежь Забайкалья: молодость, наука, прогресс!» (Чита, 27-28 апреля  
2011); Международная научно-практическая конференция: «Защита прав  
потребителей: 20 лет российскому закону» (Чита, 21 февраля 2012); VI  
Международная молодежная научно-практическая конференция:

«Современные проблемы теории и практики права глазами молодых  
исследователей» (Улан-Удэ, 28-30 марта 2012); XVI Международная научно-  
практическая конференция: «Научно-исследовательский и инновационный  
потенциал молодежи» (Чита, 29-30 октября 2013); Международная научно-  
практическая конференция «20 лет Конституции России: актуальные проблемы  
развития правового государства» (Иркутск, 13 декабря 2013); VII  
Международная научно-практическая конференция «Проблемы развития  
современной науки» (Уфа, 1 декабря 2015); I Межрегиональная научно-  
практическая конференция: «Выборы в России – инструмент народовластия:  
прошлое, настоящее и будущее» (Чита, 11 апреля 2013); X, XI  
Межрегиональные научно-практические конференции: «Проблемы экономики,  
социальной сферы и права» (Чита, 24 апреля 2011; 4 мая 2012). По теме  
диссертационного исследования подготовлено пятнадцать научных статей, три  
из которых опубликованы в ведущих рецензируемых научных журналах,  
рекомендованных Высшей аттестационной комиссией Министерства

образования и науки Российской Федерации.

## Мировой опыт правозащитной деятельности уполномоченного по правам ребенка

Женевская Декларация прав ребенка была сформулирована от имени «мужчин и женщин всех стран мира» и состояла всего из пяти принципов. Анализ Женевской Декларации позволяет говорить, что, несмотря на формулировку названия, в ней не провозглашались права ребенка, а лишь содержались положения того, что должно быть сделано для детей.

Так, принципы Декларации гласили, что ребенку должна предоставляться возможность нормального развития, как материального, так и духовного. Документ преимущественно обозначал основные физиологические и социальные нужды детей, не указывая на их специфические интересы, например, голодный ребенок должен быть накормлен; больному ребенку должен быть предоставлен уход; отсталому ребенку должна быть оказана помощь; порочные дети должны быть исправлены; сиротам и беспризорным детям должно быть дано убежище и все необходимое для их существования1.

Впоследствии, в целях конкретизации указанных положений Женевской Декларации, на 14-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН 20 ноября 1959 года была утверждена Декларация прав ребенка, закрепившая положение о «специальной охране и заботе» по отношению к ребенку, провозгласившая десять принципов, перечисляющих основные права детей.

К основным принципам были отнесены следующие: ребенку должно принадлежать с рождения право на имя и гражданство; ребенок должен пользоваться благами социального обеспечения; ребенок должен при всех обстоятельствах быть среди тех, кто первым получает защиту и помощь; ребенок должен быть защищен от всех форм небрежного отношения, жестокости и эксплуатации и др. Данные принципы, как и следует из названия самого документа, носили декларативный характер и не предусматривали нормативное правовое регулирование прав ребенка.

Ключевым актом, регулирующим правовой статус ребенка является Конвенция по правам ребенка, принятая ООН в 1989 г1. Этот акт стал одним из исторически первых документов по правам человека, который был подписан и ратифицирован большинством государств без различных оговорок и политической подоплеки. Дополнительно практически все государства внесли существенные изменения в свое законодательство в плане укрепления защиты прав и обеспечения интересов детей. Некоторые государства после ратификации Конвенции внесли поправки в конституции в виде новых положений, непосредственно акцентирующих права детей или в связи с принятием новых конституций закрепили права детей в отдельных статьях. Например, в Конституции Бельгии (2000 г.) в статье 22 бис говорится о признании права «каждого ребенка на уважение его нравственной, физической, психической и сексуальной неприкосновенности; во всех решениях главным руководством являются интересы ребенка, и др.»2. В этом плане Конституция Российской Федерации невыгодно отличается от конституций Бельгии, Белоруссии, Украины, Польши, Словении, и др. Она не содержит статей, посвященных исключительно правам детей, а только предусматривает, что «обеспечивается государственная поддержка семьи, материнства и детства».

Конвенция о правах ребенка содержит в себе международные стандарты по правам детей в различных направлениях. Она юридически закрепила в качестве обязательных права детей, ранее изложенные в различных документах. В то же время, она содержит принципиально новые положения, касающиеся детей, например, право на активное участие ребенка в жизни общества, на обеспечение его достоинства, на поддержку и развитие самостоятельности; также конвенция закрепила принцип, согласно которому во всех решениях, принимаемых в отношении ребенка, интересы несовершеннолетнего должны учитываться в первую очередь. Конвенция не только впервые закрепила перечень прав ребенка, установила приоритетность его интересов, но и учредила Комитет по правам ребенка в качестве международного органа, осуществляющего надзор за соблюдением прав ребенка1.

Создание подобного специализированного органа при ООН, осуществляющего помощь государствам-участникам, при реализации норм Конвенции и унификации национального законодательства в целях обеспечения защиты прав ребенка, говорит о признании интересов детей в качестве приоритетного направления развития международного права.

Как российские, так и зарубежные ученые, занимающиеся проблемами прав человека, международными механизмами и средствами защиты прав человека, отмечают факт повышенного внимания международного сообщества к обеспечению прав ребенка2. В частности, следует согласиться с мнением З.М. Шабановой3, которая отмечает, что процесс выделения прав ребенка в отдельную категорию прав, начатый в XX веке, стал возможен в связи с выделением специфической социальной группы, то есть детей. Подобное отграничение детей от общей массы субъектов права привело к необходимости конкретизации их прав и стремлению создать действенный механизм защиты этих наиболее уязвимых членов общества.

## Деятельность Европейской сети детских омбудсменов (ENOC) как организации, осуществляющей интеграцию государств в целях защиты прав детей

Процедура назначения уполномоченных по правам ребенка, формирования комиссий по правам детей должны быть закреплены нормативным актом, в котором установлена продолжительность полномочий. Состав штата и методы назначения на должности в организации должны быть такими, чтобы это обеспечило возможность эффективного сотрудничества с элементами гражданского общества, например, с соответствующими неправительственными организациями, профессиональными организациями, университетами, а также органами государственной власти.

Группа стандартов «Методы работы». Организация должна иметь возможность: свободно рассматривать любые вопросы, находящиеся в ее компетенции, либо представленные правительством, либо рассматриваемые по ее собственной инициативе; собираться регулярно и при любой необходимости, чтобы присутствовали все ее члены, созванные надлежащим образом; образовывать рабочие группы и учреждать региональные секции для оказания ей помощи в отправлении ее функций; поддерживать отношения с другими органами, ответственными за поддержку и защиту прав человека, включая широкий спектр неправительственных организаций. Группа стандартов «Принятие и рассмотрение жалоб».

Правозащитные организации должны быть уполномочены принимать и рассматривать жалобы от отдельных лиц или от групп лиц, реализуя следующее: урегулировать путем примирения или применения обязательного для выполнения решения в предписанных законом рамках; информировать подающего жалобу о его правах и имеющихся средствах правовой защиты и способствовать их доступности; рассматривать жалобы или передавать их в любой другой компетентный орган в рамках, предписанных законом; давать рекомендации, в частности, насчет внесения изменений в законы, постановления и практику, которые могли бы исправить ситуацию, в связи с которой подана жалоба.

Группа стандартов «Создание учреждений по защите прав человека в отношении детей» однозначно подчеркивает специфику учреждения и деятельности организаций по защите прав детей, помимо требований соответствия Парижским принципам, при планировании и развитии таких правозащитных организаций, в полной мере должен учитываться особый статус детей.

Законодательство, на основе которого создается организация, должно быть в прямой форме связано с поддержкой выполнения Конвенции по правам ребенка, охватывая таким образом, экономические, социальные и культурные права детей, а также гражданские и политические права.

Наряду с соблюдением Парижских Принципов требуется, чтобы организация учитывала все другие соответствующие документы по правам человека, которые ратифицировало или к которым присоединилось данное государство. Законодательство должно содержать положения, в которых изложены конкретные функции, полномочия и обязанности, относящиеся к детям и их правам, связанные с Конвенцией1.

В некоторых странах (Финляндия, Норвегия, Португалия, Бельгия, и др.) Конвенция о правах ребенка входит в национальное законодательство, в Грузии Конвенция имеет преимущественную силу над национальным законодательством при условии, отсутствия противоречий с конституцией страны. В Швеции в соответствии с актом парламента с 1 января 2018 г. Конвенция будет применяться в качестве шведского закона1.

Группа стандартов: «Отклик на жалобы детей и их представителей». Если организация обладает полномочиями по рассмотрению жалоб детей, необходимо учитывать, что при самостоятельной подаче таковых, дети испытывают трудности. В связи с этим, процедуры подачи жалоб, применяемые взрослыми, не смогут применяться детьми.

Организации нужно будет обеспечить: чтобы ее обязанности и полномочия были хорошо и надлежащим образом доведены до сведения детей и их представителей в пределах подведомственной территории в таком виде и на таком языке, который они способны понять; чтобы дети имели свободный и простой доступ к организации, например, по бесплатным телефонным линиям, электронной почте и в офисах на местах; чтобы она имела возможность давать консультации и отсылать детей к соответствующим органам и организациям; чтобы имелась ясная политика конфиденциальности, которую объясняют детям и другим людям до того, как они воспользуются услугами организации. Сами дети должны привлекаться к созданию и рассмотрению процедур подачи жалоб и систем консультирования и защиты.

Таким образом, учреждения, осуществляющие защиту прав детей должны в своей деятельности руководствоваться таким законом, который соответствует требованиям Стандартов, соответственно, законодательный орган, принимающий данный законодательный акт должен постараться сформулировать его так, чтобы обеспечить соблюдение всех Стандартов ENOC.

## Деятельность Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка и его правовая характеристика

Так, в законопроекте очень подробно были закреплены полномочия уполномоченного по правам ребенка, среди них были такие, как рассмотрение жалоб несовершеннолетних; урегулирование споров между несовершеннолетними, их законными представителями, с одной стороны и органами государственной власти, с другой; формирование рекомендаций должностным лицам относительно необходимых мер по восстановлению нарушенных прав детей; представление Президенту Российской Федерации рекомендации о заключении международных договоров по вопросам прав ребенка; информирование общественности о состоянии соблюдения и защиты прав, свобод и законных интересов ребенка; обнародование своих отчетов и докладов и др.

Кроме того, законопроект содержал перечень прав уполномоченного по правам ребенка, более значительными из них были такие: вступить в дело по своей инициативе в порядке гражданского судопроизводства для дачи заключения по делу в целях осуществления возложенных на него обязанностей и защиты прав и свобод ребенка; обратиться в суд или прокуратуру с ходатайством о проверке вступившего в законную силу решения суда, касающегося несовершеннолетнего; знакомиться с условиями содержания, воспитания и развития детей-сирот; направлять в компетентные органы обращения о привлечении к дисциплинарной, административной либо уголовной ответственности лиц, в решениях которых усматриваются нарушения прав ребенка; опубликовывать принятые уполномоченным по правам ребенка решения в «Российской газете». Последнее правомочие очень значимо, на наш взгляд, оно придало бы его решениям и, в целом, его деятельности официальный характер, повысило бы уровень доверия общества к деятельности уполномоченного.

Большим достижением в законодательном обеспечении деятельности уполномоченного по правам ребенка явилось внесение в Кодекс об административных правонарушениях1 ст. 17.2.1. «Воспрепятствование законной деятельности Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка», о которой упоминалось ранее. Привлечение к ответственности по данной статье будет способствовать повышению эффективности деятельности рассматриваемого правозащитного института.

А.В. Колосов отмечал, что в некоторых случаях привлечь кого-либо к административной ответственности по ст. 17.2.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях будет сложно. Связано это с тем, что в законодательстве, например, не установлен срок, в течение которого федеральные органы исполнительной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления и должностные лица должны рассмотреть заключение Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка, содержащего рекомендации относительно возможных и необходимых мер восстановления прав и интересов ребенка. В этой связи следует юридически оформить обязанность указанных субъектов письменно сообщать Уполномоченному по правам ребенка о результатах рассмотрения такого заключения не позднее одного месяца со дня его поступления2.

Данное предложение является обоснованным. В случае если будет установлена обязанность должностных лиц сообщать о результате рассмотрения заключения Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка, а должностное лицо не выполнит требования, указанное в заключении, или, не сообщит в течение установленного срока о его рассмотрении, то данное действие (бездействие) будет являться юридическим основанием для привлечения виновного лица к ответственности. Таким образом, нормативное регулирование правозащитной деятельности Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка, существующее в настоящее время, является неполным, несовершенным. Отсутствие специального закона ведет к разрозненным упоминаниям тех или иных полномочий, обязанностей Уполномоченного, форм взаимодействия органов государственной власти и гражданского общества с ним. Таким образом, правовой статус Уполномоченного по правам ребенка нормативно не раскрыт.

Необходимо разработать и принять федеральный закон об Уполномоченном при Президенте Российской Федерации по правам ребенка, в котором закрепить требования, предъявляемые к кандидату на данную должность, предусмотреть перечень его обязанностей, такие как: обязанности рассматривать жалобы граждан, в том числе, несовершеннолетних, представлять обществу ежегодные доклады по результатам осуществленной правозащитной работы, закрепить формы взаимодействия с органами государственной власти, органами местного самоуправления, институтами гражданского общества и механизм такого взаимодействия, формы контроля, который должен осуществлять Уполномоченный и меры ответственности Уполномоченного за неисполнение им своих правозащитных функций.

## Деятельность уполномоченных по правам ребенка в субъектах Российской Федерации

Проведенное конституционно-правовое исследование института уполномоченного по правам ребенка позволило прийти к следующим выводам, а также сформулировать некоторые рекомендации по совершенствованию института уполномоченного по правам ребенка в нашей стране. Развитие института уполномоченного по правам человека в современное время пошло по пути детализации полномочий и выделения специализированных уполномоченных, которые осуществляют правозащитную и правовосстановительную деятельность либо в строго очерченной сфере, либо в отношении ограниченного круга субъектов. В результате данного процесса появился институт уполномоченного по правам ребенка.

Уполномоченный по правам ребенка, являясь независимым государственным органом, не наделен властными полномочиями, но осуществляет контроль за соблюдением прав ребенка органами государственной власти, их должностными лицами, исходя из требований закона, принципов справедливости, гуманизма, при этом реализует полномочия по рассмотрению жалоб; продвижению интересов детей в деятельности органов государственной власти; участвует в международной правозащитной деятельности.

Должность уполномоченного по правам ребенка может быть учреждена несколькими способами: на основании специального закона; в соответствии с законодательством об охране прав ребенка законодательным или исполнительным органом; на подзаконной основе, в рамках существующих государственных органов и неправительственными организациями. Исходя из данных способов, сформулированы четыре концептуально-правовые модели функционирования уполномоченного по правам ребенка, в рамках которых омбудсмену предоставлен различный по своему содержанию правовой статус.

Каждая из перечисленных концептуально-правовых моделей представлена в современном мире, однако наиболее эффективной является модель, в соответствии с которой уполномоченный по правам ребенка учреждается и функционирует на основании специального закона, посредством назначения парламентом. При этом под эффективностью деятельности уполномоченного по правам ребенка понимается результативность, конечный положительный итог его правозащитной деятельности, достигнутые при использовании наиболее рациональных законных средств и способов защиты прав, доверие общества.

Эффективность учреждения омбудсмена по правам ребенка на основании закона парламентом подтверждается результатами проведенного анализа и сравнения деятельности уполномоченных по правам ребенка в некоторых зарубежных странах (Литва, Польша, Австрия, Македония, Дания, Нидерланды, Финляндия, Израиль), в соответствии с выделенными авторскими критериями эффективности (результативности) их деятельности.

Предложенные авторские критерии производны от принципов деятельности Европейской Сети детских омбудсменов, выступают интегрированным показателем результативности функционирования института уполномоченного по правам ребенка и могут применяться для оценки правозащитной деятельности омбудсменов на практике для соотнесения их реальной эффективности с возможностями, заложенными в концептуально-правовых моделях данной должности.

Парламентская модель учреждения уполномоченного по правам ребенка предоставляет данной должности независимость, неподконтрольность органам государственной власти, в большей степени отвечает правовой природе рассматриваемого института, вызывает доверие гражданского общества, а омбудсмен в рамках данной модели реализует функции арбитра между гражданином и органом власти, его должностным лицом.

Проведенное исследование позволяет сделать вывод, что обеспечение прав ребенка независимыми правозащитными учреждениями большинства европейских государств осуществляется в соответствии со Стандартами Европейской Сети детских омбудсменов (ENOC), организации, интегрирующей государства в целях защиты прав детей. В связи с чем, представляется необходимым соотносить нормативно-правовую основу деятельности уполномоченного по правам ребенка конкретного государства со Стандартами ENOC.

Основным требованием Стандартов ENOC является наличие отдельного законодательного акта, регламентирующего деятельность уполномоченного по правам ребенка. Однако нормативно-правовое регулирование правового статуса Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка в настоящее время осуществляется фрагментарно, единого законодательного акта нет.

Федеральное законодательство включает нормативные правовые акты, регламентирующие отдельные аспекты правового статуса Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка: Указ Президента Российской Федерации «Об уполномоченном при Президенте Российской Федерации по правам ребенка от 01 сентября 2009 г. № 986, Федеральный закон от 24 июля 1998 г. № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации»; нормативные правовые акты, закрепляющие порядок взаимодействия органов государственной власти, должностных лиц с уполномоченным, пример, Федеральный закон от 04 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации, но в полной мере правовой статус Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка не раскрыт.