Лихтер Павел Леонидович. Институт Уполномоченного по правам ребенка в субъектах Российской Федерации: дис. ... кандидата Юридических наук: 12.00.02 / Лихтер Павел Леонидович;[Место защиты], 2016 - 214 c.

**Содержание к диссертации**

Введение

**Глава 1. Эволюция института Уполномоченного по правам ребенка в России и за рубежом 16**

1.1. Юридическая природа института Уполномоченного по правам ребенка в субъектах Российской Федерации и его место в системе органов государственной власти 16

1.2. Модели института Уполномоченного по правам ребенка в зарубежных странах с федеративной формой государственного устройства 45

1.3. Становление и развитие института Уполномоченного по правам ребенка в Российской Федерации 67

**Глава 2. Правовой статус Уполномоченного по правам ребенка в субъектах Российской Федерации 92**

2.1. Порядок назначения и освобождения от должности Уполномоченного по правам ребенка в субъектах Российской Федерации 92

2.2. Компетенция Уполномоченного по правам ребенка в субъектах Российской Федерации 113

2. 3. Взаимодействие Уполномоченного по правам ребенка в субъектах Российской Федерации с государственными органами и неправительственными организациями в сфере защиты прав детей 141

Заключение 174

Список источников 179

**Введение к работе**

**Актуальность темы исследования** обусловлена возросшей необходимостью защиты прав детей и созданием условий для их полноценного развития.

С 90-х гг. прошлого века в Российской Федерации предпринимаются попытки создания эффективного механизма обеспечения прав несовершеннолетних, который отвечал бы международным стандартам в области взаимодействия личности, общества и государства. Новый подход к указанному вопросу во многом связан с им-плементацией положений Конвенции ООН о правах ребенка 1989 г.1 Именно этой Конвенцией предусмотрено формирование особых структур защиты прав детей, которыми стали Уполномоченные по правам ребенка.

Анализ развития института детского омбудсмена за рубежом свидетельствует о том, что он является важным инструментом демократического правового государства, и Россия не может игнорировать опыт защиты прав детей, накопленный в других странах.

Наша общая задача – обеспечить достижение существующих международных стандартов в области защиты прав ребенка, формирование единого подхода органов государственной власти и общества к определению целей, направлений деятельности и первоочередных мер по решению наиболее актуальных проблем детства.

Международный опыт деятельности и регулирования детских омбудсменов отличается многообразием моделей, что в некоторой степени усложняет выбор концепции, оптимальной с точки зрения особенностей социально-политических и общественных условий в России. При формировании института Уполномоченного по правам ребенка необходимо, с одной стороны, опираться на общие принципы деятельности детских правозащитников, а с другой – в полной мере учитывать российскую специфику.

1 Конвенция о правах ребенка (одобрена Генеральной Ассамблеей ООН 20.11.1989) // Сборник международных договоров СССР. **-** 1993. **-** Вып. XLVI.

Сегодня уже более чем в 70 государствах функционируют независимые органы по защите прав, свобод и законных интересов детей. Эти учреждения могут действовать в разных формах и под разными названиями: в русском языке – Уполномоченный по правам ребенка; в английском языке – «ombudsperson», «child commissioner», «child advocate», «child rights commission» или «human rights commission»; во французском языке – «dfenseur des droits de l’enfant» или «mdia-teur»; в испанском языке – «defensora» или «procuradura» и под альтернативными названиями в других языках2.

В диссертационном исследовании во избежание тавтологии, помимо общепринятого наименования «Уполномоченный по правам ребенка», использовались такие (аналогичные по смыслу) термины, как «детский правозащитник» и «детский омбудсмен».

Несмотря на различия в наименовании, результат деятельности Уполномоченных по правам детей во всем мире показывает их необходимость. Именно омбудсмен становится основным посредником между ребенком, органами государственной власти и обществом. Россия, где первые детские защитники начали действовать в 1998 г., не является исключением.

В условиях серьезного противоречия между стремлением государства укрепить правовой статус ребенка и реальными условиями его существования необходим комплекс административных, финансовых, социальных и прежде всего правовых мер, направленных на улучшение жизни детей и демографической ситуации в целом.

Формирование механизма защиты прав несовершеннолетних, в том числе усовершенствование института Уполномоченного по правам ребенка в Российской Федерации и оптимизация его деятельности, является одной из основных задач государства. Забота о физическом и психическом здоровье детей, развитие их культурного, нравственного и интеллектуального потенциала – это инвестиции в будущее страны, которые станут основой для накопления и приумножения человеческого капитала России.

**1** Седлецки В. Защита и поддержка прав детей // Глобальное исследование независимых учреждений по защите прав детей (краткий доклад). Исследовательский отдел ЮНИСЕФ. **-** 2012. **-** С. 5.

Несмотря на то, что институт Уполномоченного по правам ребенка – относительно новый, только становящийся на ноги институт, он уже стал важным звеном в системе защиты прав детей.

От результативности дальнейшей деятельности региональных детских омбудсменов, их способности оперативно и грамотно защищать права ребенка зависит будущее государства. Создание же необходимых правовых условий обеспечения деятельности Уполномоченных по правам детей повысят эффективность их работы.

**Степень научной разработанности темы.** В юридической науке вопросы, касающиеся защиты и обеспечения прав, свобод, законных интересов человека, исследовались и продолжают исследоваться такими ведущими российскими специалистами, как С. А. Ава-кьян, М. В. Баглай, Н. С. Бондарь, Н. В. Витрук, Г. А. Гаджиев, В. В. Гошуляк, С. И. Глушкова, В. Д. Зорькин, В. М. Капицын,

B. А. Карташкин, Е. И. Козлова, А. Н. Кокотов, Г. Н. Комкова,

C. В. Королев, А. Н. Кострюков, М. И. Кукушкин, О. Е. Кутафин,  
И. А. Ледях, Е. А. Лукашева, В. О. Лучин, А. В. Малько, М. В. Марх-  
гейм, Т. Д. Матвеева, Н. И. Матузов, О. О. Миронов, Н. А. Михалева,  
Ф. М. Рудинский, В. В. Субочев, О. И. Тиунов, Ю. А. Тихомиров,  
Б. Ю. Тихонова, В. А. Туманов, И. Е. Фарбер, Г. Н. Чеботарев,  
В. Е. Чиркин, Б. С. Эбзеев и др.

В последние годы значительно повысился интерес к проблемам функционирования деятельности Уполномоченных по правам человека на федеральном и региональном уровнях. Различные аспекты этих вопросов рассматривались в трудах А. М. Алексеенко, Р. Р. Амиро-вой, К. М. Амосова, М. С. Башимова, А. А. Бегаева, В. В. Бойцовой, Л. В. Бойцовой, Е. С. Буянкина, И. Ф. Вершининой, И. С. Власовой, О. В. Воробьева, А. В. Гайсина, С. А. Денисова, В. И. Засыпаловой, И. Л. Ивачева, С. С. Ионкина, С. А. Князькина, Ю. Л. Корабельникова, И. В. Корнеева, В. А. Маклакова, С. Н. Матвеева, И. А. Мелик-Дадае-вой, А. Г. Майорова, Е. Г. Маркеловой, О. О. Миронова, Е. А. Моль-ковой, Г. А. Мурашина, А. Ю. Семенова, Г. В. Синцова, А. Н. Соколова, А. Ю. Сунгурова, К. Б. Трумпеля, В. А. Туманова, А. А. Удаль-цова, Н. Ю. Хаманевой, О. А. Шеенкова, В. В. Эмих, И. С. Яценко и других конституционалистов.

Непосредственно изучением института Уполномоченного по правам ребенка занимались такие ученые, как А. С. Автономов, А. С. Архипкина, В. А. Данилова, И. С. Дикарев, Р. Н. Дусаев, О. В. Ефремова, В. И. Засыпалова, Л. И. Захарова, Т. В. Ивлева, А. В. Колосов, М. Н. Пригон, Л. В. Ржевская, Н. Ю. Хаманева, Т. М. Чапурко, З. М. Шабанова, М. Ю. Шамрин и др.

Однако предметом исследования перечисленных авторов, как правило, являлись отдельные вопросы правового статуса Уполномоченного по правам ребенка при Президенте Российской Федерации. В то же время комплексному исследованию проблем института Уполномоченного по правам ребенка в субъектах Российской Федерации, анализу его компетенции, взаимодействия с государственными органами и неправительственными учреждениями на региональном уровне не уделяется достаточного внимания.

Указанные обстоятельства определили выбор темы диссертации, а также постановку научных целей и задач, объект и предмет исследования.

**Объектом диссертационного исследования** являются общественные отношения, связанные с учреждением и функционированием института Уполномоченного по правам ребенка в субъектах Российской Федерации.

**Предметом диссертационного исследования** стали нормы различных отраслей права, определяющие статус Уполномоченных по правам ребенка в субъектах Российской Федерации, правоприменительная практика в сфере охраны прав несовершеннолетних.

**Целями диссертационного исследования** являются комплексный анализ института Уполномоченного по правам ребенка в субъектах Российской Федерации, а также выработка предложений по повышению эффективности реализации его правового статуса.

Для достижения поставленных целей предполагается решение следующих **научных задач**:

1. Рассмотреть основные характеристики юридической природы Уполномоченного по правам ребенка в субъектах Российской Федерации.

1. Определить место Уполномоченного по правам ребенка в системе органов государственной власти.
2. Изучить модели института Уполномоченного по правам ребенка в зарубежных странах с федеративной формой государственного устройства.
3. Проанализировать историю становления и развития института Уполномоченного по правам ребенка в России.
4. Исследовать условия и порядок назначения на должность Уполномоченных по правам ребенка в регионах, а также прекращения их полномочий как организационные гарантии независимости данного института.
5. Сформировать целостное представление о полномочиях Уполномоченного по правам ребенка в субъектах Российской Федерации; определить их особенности по сравнению с полномочиями иных государственных органов; выявить юридическую природу инструментов реагирования, которыми обладает Уполномоченный по правам ребенка.
6. Рассмотреть проблемы разграничения компетенции Уполномоченного по правам ребенка с другими органами государственной власти, выработать предложения по повышению эффективности его деятельности.
7. Изучить проблемы взаимодействия Уполномоченного по правам ребенка в субъектах Российской Федерации с государственными органами, органами местного самоуправления и неправительственными организациями в сфере защиты прав детей.
8. Определить основные направления и пути совершенствования федерального и регионального законодательства, регламентирующего правовой статус Уполномоченного по правам ребенка в субъектах Российской Федерации.

**Методологическую основу диссертационного исследования**

составили системный подход к анализу различных сторон правового статуса Уполномоченного по правам ребенка в субъектах Российской Федерации. В ходе исследования различных аспектов указанного вопроса используются историко-правовой, сравнительно-правовой, диалектический, логический, нормативный, социологический, струк-

турно-функциональный, теоретико-прогностический и другие методы познания.

С помощью анализа и синтеза проведено исследование факторов, влияющих на учреждение и функционирование института Уполномоченного по правам ребенка в субъектах Российской Федерации. Формально-юридический метод позволил оценить нормы федерального и регионального законодательства, регламентирующие деятельность института Уполномоченного по правам ребенка в субъектах Российской Федерации.

Также в работе использовался ряд специальных методов: функциональный, статистический, конкретно-социологический и др.

**Нормативную основу диссертационного исследования** составили Конституция Российской Федерации, международные правовые акты, федеральные конституционные законы, федеральные законы, указы и распоряжения Президента Российской Федерации, подзаконные акты федеральных органов исполнительной власти, конституции (уставы) субъектов Российской Федерации, подзаконные акты органов государственной власти субъектов Российской Федерации, правовые акты органов местного самоуправления, решения Конституционного Суда Российской Федерации, судов общей юрисдикции.

**Эмпирическую основу диссертационного исследования** образуют данные научных исследований правового статуса Уполномоченного по правам ребенка в России и за рубежом; практика рассмотрения жалоб по обеспечению прав несовершеннолетних, обобщенная в докладах Уполномоченных по правам ребенка в субъектах Российской Федерации; информационно-аналитические материалы; статистические данные; сообщения средств массовой информации и сети Интернет по теме диссертационного исследования.

**Научная новизна диссертационного исследования** определяется сформулированными в ходе исследования научными выводами и содержащимися предложениями по совершенствованию законодательства, регулирующего правовой статус Уполномоченного по правам ребенка в субъектах Российской Федерации.

В диссертации даются авторские определения ряда понятий конституционного права (Уполномоченный по правам ребенка в

субъекте Российской Федерации, компетенция Уполномоченного по правам ребенка в субъекте Российской Федерации и т.д.). Предложена периодизация становления и развития института Уполномоченного по правам ребенка в России и за рубежом. Проведен системный анализ юридической природы, правовых основ деятельности Уполномоченного по правам ребенка, его места в механизме защиты прав несовершеннолетних, порядка взаимодействия с государственными органами и негосударственными институтами с учетом особенностей формирования основ гражданского общества и правового государства в современной России.

Диссертационное исследование является системным исследованием института Уполномоченного по правам ребенка в субъектах Российской Федерации на основе анализа новейшего отечественного законодательства и с учетом современных международных и зарубежных нормативно-правовых актов.

В диссертации анализируются научные подходы к повышению эффективности реализации статуса Уполномоченного по правам ребенка в субъектах Российской Федерации и даются предложения по совершенствованию деятельности, направленной на защиту прав и законных интересов несовершеннолетних.

**Основные положения, выносимые на защиту:**

1. Уполномоченный по правам ребенка в субъекте Российской  
Федерации – это независимый государственный орган, осуществля  
ющий контроль за действиями и решениями органов государствен  
ной власти, местного самоуправления и неправительственных учреж  
дений в сфере соблюдения прав и законных интересов несовершен  
нолетних на территории субъекта Российской Федерации.

Для Уполномоченного по правам ребенка в субъектах Российской Федерации характерна двойственность его юридической природы, что подтверждается его принадлежностью к региональным органам государственным власти и одновременно наличием элементов института гражданского общества.

2. В настоящее время созданы необходимые предпосылки для  
нового этапа в развитии защиты прав ребенка, на котором возможен  
переход к функционированию института Уполномоченного по пра-

вам ребенка на основе собственного конституционно-правового статуса. По нашему мнению, именно сегодня в целях повышения стабильности и независимости деятельности Уполномоченных по правам ребенка необходимо включить положения об основе правового статуса института детского правозащитника в статью 103 Конституции Российской Федерации.

1. Наиболее актуальным направлением совершенствования федерального законодательства об Уполномоченных по правам ребенка в регионах является разработка проекта рамочного закона «Об основах деятельности Уполномоченных по правам ребенка в субъектах Российской Федерации», который будет регламентировать единый правовой статус детских правозащитников в системе органов государственной власти, круг их полномочий, порядок назначения и освобождения от должности.
2. Для повышения защиты прав молодых людей при переходе во взрослую жизнь (что особенно важно для детей-инвалидов, сирот и ряда других социальных групп) представляется целесообразным внести изменение в законодательство Российской Федерации в части закрепления за Уполномоченными по правам ребенка обязанности по защите прав лиц в возрасте от 18 до 21 года; предоставить дополнительные полномочия для решения указанной задачи; рассмотреть вопрос о переименовании должности «Уполномоченный по правам ребенка» на «Уполномоченный по правам детей и молодежи».
3. Актуальным является вопрос определения и формального закрепления наиболее существенных критериев эффективности работы детского правозащитника (в том числе количество обращений к Уполномоченному, объем разрешенных жалоб, сроки исполнения и т.д.), а также создание механизма независимого и объективного контроля основных показателей. Целесообразно использовать следующие категории индикаторов деятельности Уполномоченного по правам ребенка в субъектах Российской Федерации: показатели входящих ресурсов, показатели процессов, показатели непосредственных результатов, показатели конечных эффектов и показатели влияния.

При этом следует признать оптимальным сочетание объективных и субъективных методов оценки эффективности работы региональных детских омбудсменов (в том числе на основе экспертной оценки представителей Общественной палаты субъектов Российской Федерации).

1. Процесс выдвижения кандидатур на должность Уполномоченного по правам ребенка в субъектах Российской Федерации должен включать в себя участие самого широкого круга различных социальных групп. В связи с этим представляется целесообразным внести изменения в региональные законы, которые бы наделяли правом внесения кандидатур детского правозащитника, в том числе общественные объединения, организации в сфере обеспечения и защиты прав ребенка, жителей региона, что станет убедительным доказательством демократизации указанного процесса.
2. Полный объем требований, предъявляемых к кандидату на должность Уполномоченного, должен быть следующим: гражданин Российской Федерации; не имеющий гражданства иностранного государства либо вида на жительство на территории иностранного государства; достигший возраста 35 лет; не признанный судом недееспособным или ограниченно дееспособным; не имевший судимости, а также не привлекавшийся к административной ответственности за правонарушения против несовершеннолетних; имеющий высшее юридическое, педагогическое образование либо по иной специальности, связанной с исследованием проблем детей; стаж работы не менее 5 лет, с безупречной репутацией, высокими моральными качествами и общественным авторитетом.
3. В настоящее время требуется расширение форм участия Уполномоченных по правам ребенка в правотворческом процессе посредством наделения их правом осуществления экспертизы проектов законов, вносимых в законодательный орган субъекта Российской Федерации (непосредственно касающихся вопросов обеспечения и защиты прав, свобод и законных интересов несовершеннолетних) и правом обращения в Конституционные (Уставные) суды субъектов Российской Федерации с запросом о соответствии региональным Конституциям (Уставам) отдельных нормативных правовых актов,

затрагивающих права детей, что будет способствовать совершенствованию законодательства в сфере прав ребенка.

9. Для реализации принципа независимости в деятельности  
Уполномоченных по правам ребенка необходимо закрепить ряд до  
полнительных мер по обеспечению финансовых, организационных и  
политических гарантий деятельности детских правозащитников.  
В том числе необходимо уравнять правовой статус регионального  
Уполномоченного по правам ребенка в части содержания правовых  
гарантий деятельности (правовых иммунитетов) со статусом депутата  
законодательного (представительного) органа в соответствующем  
субъекте России.

1. Совершенствование регионального законодательства должно пойти по пути закрепления порядка координации (субординации) деятельности муниципальных Уполномоченных по правам ребенка с региональным детским правозащитником, а также основ правового статуса муниципальных общественных помощников: порядок их назначения и освобождения от должности, права и обязанности. Институт представителей (помощников) регионального Уполномоченного по правам ребенка должен быть учрежден во всех муниципальных образованиях субъекта Российской Федерации.
2. Целесообразно рассмотреть возможность разработки многостороннего договора «О создании института Уполномоченного по правам ребенка стран Содружества Независимых Государств». Создание данного института позволит повысить эффективность защиты прав детей, а также улучшить работу по научно-информационному и методическому сопровождению деятельности региональных Уполномоченных по правам ребенка в ряде стран бывшего Советского Союза.

**Теоретическая значимость диссертационного исследования**

состоит в расширении сферы научных знаний в конституционном праве России относительно формирования оптимальных моделей института Уполномоченного по правам ребенка в субъектах Российской Федерации. Сформулированы новые подходы к научно-теоретическому осмыслению становления и развития механизма защиты прав

несовершеннолетних, предложены направления для дальнейших, более детальных научных исследований.

**Практическая значимость диссертационного исследования**

заключается в том, что выводы и рекомендации, сделанные в работе, могут быть использованы в законотворческой деятельности законодательных (представительных) органов государственной власти федерального и регионального уровня в целях дальнейшего совершенствования законодательства, регулирующего формирование и функционирование института Уполномоченного по правам ребенка в субъектах Российской Федерации, а также в практической деятельности регионального детского правозащитника.

Кроме того, результаты исследования могут применяться в ходе преподавания курса конституционного права и других дисциплин государственно-правовой специализации в юридических высших учебных заведениях, а также для проведения подготовки, переподготовки и повышения квалификации сотрудников аппаратов Уполномоченных по правам ребенка в субъектах Российской Федерации.

**Апробация результатов исследования.** По теме исследования автором опубликовано 11 научных публикаций, из них 5 – в журналах, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией Министерства образования и науки Российской Федерации.

Выводы и основные положения диссертации обсуждены на международных, всероссийских и региональных научно-практических конференциях в Москве, Пензе, Санкт-Петербурге, Волгограде, Ростове-на-Дону и других городах.

**Структура диссертации** обусловлена целями и задачами исследования и состоит из введения, двух глав, включающих шесть параграфов, списка источников.

## Модели института Уполномоченного по правам ребенка в зарубежных странах с федеративной формой государственного устройства

Для понимания юридической природы института Уполномоченного по правам ребенка, прежде всего, необходимо уяснить смысл и уточнить содержание данного понятия.

В федеральном законодательстве не содержится дефиниций таких понятий как «Уполномоченный по правам ребенка при Президенте Российской Федерации» или «Уполномоченный по правам ребенка в субъектах Российской Федерации». Также следует отметить недостаточное исследование данного вопроса в юридической науке. Во многом, это связано с тем, что независимый механизм защиты прав детей был создан относительно недавно, и среди специалистов отсутствует единый подход к объективным и субъективным факторам, определяющим основные характеристики данного института.

Принято считать, что первый детский омбудсмен за рубежом начал действовать в Норвегии в 1981 году4. Однако, на наш взгляд, специалистами недостаточно изучен вопрос функционирования региональных омбудсменов по защите прав детей в некоторых зарубежных странах (США, Австрия и др.) в 1960-1970-х годах5, исследованию деятельности которых будет посвящен второй параграф данной главы.

В России первые предложения о создании собственных институтов альтернативной защиты прав несовершеннолетних давались исходя из опыта функционирования подобных механизмов в других странах. Интерес к внесудебным процедурам урегулирования споров между различными категориями общества возник после коренных изменений социально- политического устройства страны в 90-х годах прошлого века. Ученными в тот период были проанализированы возможные варианты заимствования данного опыта с учетом особенностей российской правовой системы6.

По инициативе Министерства труда и социального развития Российской Федерации в рамках пилотного проекта Детского Фонда ООН (ЮНИСЕФ) в 1998 году начался процесс формирования института региональных детских омбудсменов. Первые должности Уполномоченных по правам ребенка появились в Волгоградской, Калужской, Новгородской областях, городе федерального значения Санкт-Петербург7.

При этом существенное влияние на формирование концепции института Уполномоченного по правам ребенка оказал опыт функционирования института Уполномоченных по правам человека, за которым в международной практике закрепился термин «омбудсмен» . Правовой статус Уполномоченного по правам ребенка имеет общие характеристики с Уполномоченным по правам человека и появление института детского омбудсмена во многом исторически обусловлено успешным развитием механизма общей защиты прав человека. В связи чем, для лучшего

В Большом Юридическом Словаре указано, что омбудсмен (швед. ombudsman - представитель чьих-либо интересов) - это специально избираемое (назначаемое) должностное лицо для контроля за соблюдением прав человека разного рода административными органами, а в некоторых странах - также частными лицами и объединениями9. Согласно Юридической энциклопедии омбудсмен - это специальное должностное лицо парламента, наблюдающее за законностью действий государственных органов и соблюдением прав и свобод граждан10.

В целом, в юридической науке закрепился подход, согласно которому омбудсмен - это сложный социально-правовой феномен, не только юридический институт или учреждение, но и определенный тип политической и правовой культуры, совокупность общественных связей и отношений11. М.В. Баглай указывает, что омбудсменов следует считать органами государственной власти с особым статусом, которые не входят ни в одну из трех властей - законодательную, исполнительную или судебную12.

За рубежом широкое распространение получила концепция, согласно которой институт омбудсмена - это вспомогательный орган законодательной власти, деятельность которого носит контрольно-надзорный характер . В России ряд специалистов также помимо трех известных ветвей власти выделяют контрольную власть, к которой относят институт омбудсмена14.

Следует констатировать, что перечисленные характеристики Уполномоченного по правам человека во многом свойственны институту Уполномоченного по правам ребенка, который также является особым государственным органом и, как правило, не входит ни в одну из ветвей власти.

Основное различие между «взрослым» и «детским» омбудсменами заключаться в специфике их основных функций. Действия Уполномоченного по правам ребенка, прежде всего, направлены на защиту и охрану прав детей, а также на улучшение работы в этом направлении органов государственной власти. Именно охрана прав несовершеннолетних, как главная задача Уполномоченного по правам ребенка, характеризует его позицию как элемента системы охраны прав отдельных категорий граждан, существующего наряду с парламентским, административным, прокурорским и иными формами контроля и надзора.

В связи с тем, что Российское государство имеет федеративное устройство, детские правозащитники функционируют на нескольких уровнях государственной власти - федеральном и региональном. В соответствии с пунктом «б» части 1 статьи 72 Конституции России защита прав и свобод человека и гражданина находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Следовательно, последние имеют право создавать специальные органы, обеспечивающие защиту прав и свобод человека на территории соответствующего региона России.

## Становление и развитие института Уполномоченного по правам ребенка в Российской Федерации

Важнейший этап развития института Уполномоченного по правам ребенка в нашей стране связан с подписанием Президентом Российской Федерации в 2009 году Указа «Об Уполномоченном при Президенте Российской Федерации по правам ребенка»119. Первоначально на указанную должность был назначен А.И. Головань . С 30 декабря 2009 года до настоящего времени функции Уполномоченного по правам ребенка при Президенте Российской Федерации осуществляет П.А. Астахов . К моменту издания Указа Президента № 986 от 01.09.2009 года Уполномоченные по правам ребенка уже работали в 21 субъекте России. В самом Указе Президента помимо основных полномочий федерального детского омбудсмена содержалась рекомендация органам государственной власти субъектов Российской Федерации учредить должность Уполномоченного по правам ребенка.

Меньше чем через год в Послании Федеральному Собранию Российской Федерации 2010 года Президент отмечал факт работы детских

Принципы, касающиеся статуса национальных учреждений (Парижские принципы). Приняты резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН № 48/134 от 20.12.1993 // Официальный сайт Организации Объединенных Наций [Электронный ресурс] // URL: http://www.un.org/ru/documents/decl\_conv/conventions/paris.shtml (дата обращения: 01.12.2015 г.). 118

Чуксина В.В. Несудебная защита прав человека в системе национальной правозащитной деятельности Российской Федерации и зарубежных государств правозащитников уже в 58 регионах . А к осени 2014 года указанные должности были созданы во всех субъектах Российской Федерации. После вхождения в состав России Республики Крым и города федерального значения Севастополь законы об учреждении института детских правозащитников были приняты и в этих регионах . интересах детей , которая предполагает, что деятельность Уполномоченного по правам ребенка будет направлена на дальнейшее обеспечение прав и интересов, соответствующее общепризнанным мировым стандартам, а также способствовать имплементации норм международного права в области прав ребенка в российское законодательство.

Эффективный внутригосударственный механизм защиты прав детей возможен только при согласованной работе всех политических институтов в стране, и при активном участии института омбудсмена.

С 2015 года основной задачей, направленной на развитие и повышение эффективности института Уполномоченных, является совершенствование законодательства, регулирующего их правовой статус, устранение пробелов и коллизий между нормативно-правовыми актами. Основное внимание в регионах России в настоящее время уделяется определению компетенции Уполномоченного по правам ребенка, отражающей его место в системе органов государственной власти, в целях обеспечения равного правового положения детских правозащитников в регионах.

Рассматривая вопрос об унификации правового статуса Уполномоченных по правам ребенка в субъектах Российской Федерации

О Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012 - 2017 годы: Указ Президента Российской Федерации от 01.06.2012 г. № 761 // Собрание законодательства Российской Федерации. 04.06.2012. № 23. Ст. 2994. необходимо определить содержание этого понятия для использования в рамках настоящего исследования. Согласно Юридической энциклопедии, статус (от лат. status - состояние, положение) - это правовое положение гражданина, юридического лица, характеризующееся совокупностью предусмотренных законодательством прав и обязанностей, а также льгот и преимуществ125.

Важнейшими составляющими правового статуса любого правозащитного института регионального уровня являются: - нормы законодательства субъекта Федерации, регулирующие его правовое положение; - совокупность прав и обязанностей; - порядок назначения и освобождения лица на должность; - отношения с органами государственной власти и неправительственными структурами, - ответственность126. С учетом перечисленных составляющих можно предложить следующее определение правового статуса Уполномоченного по правам ребенка в субъекте Российской Федерации: это совокупность правовых элементов, закрепленных в законодательстве и включающих в себя права и обязанности Уполномоченного, порядок назначения и освобождения от должности, взаимодействие с государственными органами и общественными институтами, ответственность и методы реагирования при восстановлении нарушенных прав несовершеннолетних.

## Компетенция Уполномоченного по правам ребенка в субъектах Российской Федерации

Полномочия по устранению нарушений прав ребенка включают в себя направление обращений к субъектам, в действиях которых усматриваются нарушения; либо в компетентные государственные органы с ходатайством о принятии мер в отношении нарушителя, а также полномочия по содействию защите нарушенных прав ребенка в судебном порядке.

Учитывая, что модель компетенции Уполномоченного по правам ребенка в субъектах Российской Федерации является правозащитной, важнейшее полномочие детского омбудсмена связано с рассмотрением обращений о нарушении прав и законных интересов детей.

В зависимости от модели компетенции омбудсмена выделяются две модели работы с обращениями: 1) реактивная (реагирование на обращение); 2) проактивная (проведение расследований по собственной инициативе). Некоторые исследователи относят институт Уполномоченного по правам ребенка в субъектах Российской Федерации исключительно к первой (реактивной) модели . С такой позицией нельзя согласиться, потому что в ряде регионов законодательно закреплена смешанная модель реагирования на нарушение прав детей. Например, согласно Закону Калужской области от 25.02.2011 г. № 108-ОЗ «Об Уполномоченном по правам ребенка в Калужской области» при нарушении прав ребенка Уполномоченный, помимо рассмотрений жалоб, имеет право по собственной инициативе принять соответствующие меры в целях устранения нарушения прав детей. Аналогичные нормы содержатся в законах Иркутской области, Забайкальского края и т.д.

Условно можно разделить все обращения, поступающие в адрес Уполномоченного, на три категории. Во-первых, это обращения Колосов А.В. Институт Уполномоченного по правам ребенка в Российской Федерации: дисс. ... канд. юрид. наук. Иркутск, 2015. С. 122 заинтересованных лиц с просьбой оказать помощь в составлении определенного документа, разъяснить нормы действующего законодательства и т.п.

Во-вторых, это запросы. В случае получения запроса в установленном порядке омбудсмен обязан представить необходимую информацию о правах, гарантиях и способах защиты прав детей. В определенных случаях Уполномоченный по правам ребенка обращается в соответствующие органы для подготовки полного и мотивированного ответа.

В-третьих, жалобы на действия лиц, нарушающих права и законные интересы ребенка. Например, в адрес Уполномоченного по правам ребенка города Санкт- Петербурга в 2014 году поступило 3352 письменных обращения и более 3000 устных обращений . Наибольшее количество обращений связано с нарушением жилищных прав детей (21,2 %), прав на образование (18,3 %), нарушением прав детей одним из родителей (18,7 %). Обращения о содействии в получении мер социальной поддержки или адресной социальной помощи составляют 7,1 % от общего числа.

Количество и содержание обращений, а также порядок их рассмотрения может различаться в каждом регионе и зависит от множества социально- экономических условий. Однако, в целом, относительное соотношение проблематики обращений подобно в разных регионах.

Как правило, региональное законодательство не выдвигает особых требований к форме и содержанию жалоб, направленных на восстановление нарушенных прав детей. Однако, например, в Республике Хакасия установлено, что детский омбудсмен рассматривает только письменные

Ежегодный доклад за 2014 год Уполномоченного по правам ребенка в г. Санкт- Петербург [Электронный ресурс] // URL: http://www.spbdeti.org/files/doklad\_uppr\_v\_ spb\_2014.pdf (дата обращения: 01.12.2015 г.). жалобы . В законе Мурманской области «Об Уполномоченном по правам ребенка в Мурманской области» указано, что обращение должно содержать данные о заявителе (фамилию, имя, адрес), а также изложение существа действий, нарушивших законные интересы несовершеннолетнего. Данные требования не распространяются на обращения, подаваемые детьми непосредственно. Согласно Законам Ленинградской, Саратовской, Ярославской и других областей рассмотрение Уполномоченным обращений и жалоб граждан осуществляется в соответствии с Федеральным законом «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» . Закон Ульяновской области «Об Уполномоченном по правам ребенка в Ульяновской области» закрепляет право детского омбудсмена принять решение о безосновательности очередной жалобы и прекращении переписки с заявителем в случае, если в жалобе содержится вопрос, на который заявителю многократно давались письменные ответы по существу.

В целом, нормативные акты в субъектах Российской Федерации не содержат необоснованных препятствий для подачи жалобы при нарушении прав ребенка. Однако, несмотря на большое количество обращений, региональным законодательством почти не урегулирован порядок рассмотрения жалоб. Например, Закон «Об Уполномоченном по правам ребенка в Пензенской области» содержит только одну, посвященную этой теме, статью (№ 10), которая провозглашает, что Уполномоченный рассматривает жалобы на действия (бездействие) государственных органов Пензенской области и органов местного самоуправления, руководителей организаций на территории Пензенской области, затрагивающие права и свободы ребенка. 220

## Взаимодействие Уполномоченного по правам ребенка в субъектах Российской Федерации с государственными органами и неправительственными организациями в сфере защиты прав детей

Одним из эффективных способов создания благоприятной психологической атмосферы в гражданском обществе является взаимодействие Уполномоченных по правам ребенка с религиозными организациями при обеспечении прав детей. Наиболее тесные контакты детскими правозащитниками поддерживаются с учреждениями Русской православной церкви. Во многих регионах (Белгородской, Свердловской, Тульской и других областях282) между детскими Уполномоченными и региональными епархиями Русской православной церковью заключены Соглашения о сотрудничестве.

Совместное проведение мероприятий с религиозными организациями в сфере защиты прав и законных интересов ребёнка осуществляется, прежде всего, по вопросам содействия физическому, интеллектуальному и нравственному развитию детей; укрепления и развития института семьи; социальной реабилитации детей, попавших в трудную жизненную ситуацию и т.д.

Указанные направления сотрудничества реализуются путём разработки и реализации совместных программ по различным аспектам охраны семьи, материнства, отцовства и детства; создания координационных и совещательных органов; участия в системе общественного контроля за соблюдением прав детей, находящихся в трудной жизненной ситуации; лишения свободы; осуществления иных форм сотрудничества . Еще в 2006 году Всемирный Православный Собор, в своей резолюции отметил необходимость введения на государственном уровне должность защитника детей и их прав284.

На совещании «О взаимодействии Уполномоченных по правам ребенка Северо-Западного Федерального округа с Русской православной церковью в сфере защиты прав детей на семью», прошедшем в октябре 2014 года в г. Архангельске, помимо прочего, принято решение обратиться к Президенту Российской Федерации с предложением о закреплении ценности традиционной семьи в преамбуле Конституции России. Данная законодательная инициатива была подписана собравшимися и направлена в адрес главы государства. Указанные предложения, по мнению Уполномоченных по правам детей в округе, обозначат некий ценностный ориентир и послужат укреплению статуса традиционной семьи285.

Таким образом, Уполномоченные по правам ребенка в своей деятельности активно поддерживают проекты религиозной общественности, осуществляемые в интересах детей, при условии, что они не нарушают конституционный принцип, закрепляющий светский характер Российской Федерации.

О законодательном обеспечении деятельности уполномоченных по правам ребенка в субъектах Российской Федерации (по материалам заседания президиума Совета по взаимодействию Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации с законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации (Совета законодателей)

Безусловно, сотрудничество с религиозными организациями, обладающими большим волонтерским, общественным и морально- нравственным потенциалом, является одним из наиболее перспективных направлений деятельности детских правозащитников.

Также Уполномоченные по правам ребенка в субъектах Российской Федерации осуществляют сотрудничество с зарубежными омбудсменами и неправительственными организациями с целью защиты прав детей, которые имеют гражданство другого государства или находятся за границей.

На практике детские омбудсмены стремятся защитить права несовершеннолетних независимо от их гражданства, места пребывания или других факторов.

Сейчас это особенно актуально в связи с политической ситуацией на Украине. 22 июля 2014 года Губернатором Пензенской области подписано Распоряжение «О введении режима чрезвычайной ситуации на территории Пензенской области» в связи с резким увеличением количества

В таких условиях существенно повышается значение деятельности Уполномоченных по правам детей при обеспечении защиты прав несовершеннолетних беженцев, а также детей, оставшихся на территории юго-востока Украины (в том числе, в учреждениях для сирот и детей, оставшихся без попечения родителей и т.д.)290.

При рассмотрении международных семейных дел, Уполномоченный осуществляет тесное взаимодействие с посольствами и консульскими учреждениями иностранных государств, с международными организациями, действующими в сфере семьи и детства, готовит заключения по конкретным делам в соответствующие органы иностранных государств.

Кроме указанных направлений взаимодействия детских правозащитников с зарубежными коллегами, необходимо также отметить международное сотрудничество в рамках совместных исследований по повышению эффективности методов обеспечения прав и законных интересов детей. Совместно разрабатываются принципы и методика образовательных программ для повышения уровня правовой грамотности детей, а также лиц, связанных с обеспечением прав несовершеннолетних (педагогов, психологов, работников аппарата детского омбудсменов и т.д.). Указанные мероприятия часто проводятся под эгидой Детского Фонда ООН (ЮНИСЕФ).

Кроме того, Уполномоченные по правам ребенка сотрудничают с Всемирной организацией здравоохранения, Международной организацией труда, с Международным Комитетом Красного Креста и др.

Важно также отметить взаимодействие Уполномоченных по правам ребенка в Российской Федерации с детскими правозащитными учреждениями в странах Содружества Независимых Государств. Это связано с тем, что после распада СССР много наших бывших соотечественников оказались на территории других государств.

Помимо решения конкретных задач, связанных с обеспечением прав ребенка Уполномоченные по правам детей в странах Содружества Независимых Государств проводят конференции и активно обмениваются опытом . К деятельности региональных детских правозащитников в России большой интерес проявляют представители органов власти и общественных объединений государств, входивших в состав Советского Союза. Например, Закон Республики Узбекистан «Об Уполномоченном по правам ребенка» основан на аналогичном Законе города Москвы292.

Это подтверждает возможность создания института Уполномоченного по правам ребенка стран Содружества Независимых Государств, под эгидой которого бы была организована работа по научно-информационному и методическому сопровождению деятельности детских омбудсменов различных стран. Созданию данного института будет способствовать разработка многостороннего договора «О создании института Уполномоченного по правам ребенка стран Содружества Независимых Государств»