Колосов Александр Викторович. Институт уполномоченного по правам ребенка в Российской Федерации: диссертация ... кандидата юридических наук: 12.00.02 / Колосов Александр Викторович;[Место защиты: Иркутский государственный университет].- Иркутск, 2014.- 199 с.

**Содержание к диссертации**

Введение

**Глава 1. Институт Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка: конституционно-правовая характеристика 14**

1.1. Правовые основы деятельности Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка .14

1.2. Компетенция Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка . 28

1.3. Взаимодействие Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка с уполномоченными по правам ребенка в субъектах Российской Федерации .47

1.4. Гарантии (обеспечение) деятельности Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка .58

CLASS Глава 2. **Становление и развитие института уполномоченного по правам ребенка в субъектах Российской Федерации** 67

2.1. Правовые основы деятельности уполномоченного по правам ребенка в субъектах Российской Федерации .67 CLASS

2.2. Порядок назначения и освобождения от должности уполномоченного по правам ребенка в субъектах Российской Федерации .76

2.3. Компетенция уполномоченного по правам ребенка в субъектах Российской Федерации 89

2.4. Гарантии (обеспечение) деятельности уполномоченного по правам ребенка в субъектах Российской Федерации 120

**Глава 3. Институт уполномоченного по правам ребенка в муниципальных образованиях и уполномоченного по правам ребенка в образовательных организациях .136**

3.1. Особенности правового положения уполномоченного по правам ребенка в муниципальных образованиях .136

3.2. Особенности правового положения уполномоченного по правам ребенка в образовательных организациях .149

Заключение 160

Список использованной литературы .

## Компетенция Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка .

Российская Федерация, являясь полноправным членом мирового сообщества, последовательно проводит государственную политику по обеспечению прав и свобод человека, закрепленных в различных международно-правовых актах, а также в национальном законодательстве. При этом особое значение придается вопросам реализации и защиты прав детей, которые в силу своего возраста нуждаются в повышенном внимании со стороны родителей, общества и государства.

Необходимость в особой защите ребенка предусмотрена в Женевской декларации прав ребенка 1924 года, признана во Всеобщей декларации прав человека1, в Международном пакте о гражданских и политических правах (статьи 23 и 24)2, в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах (статья 10)3, а также в уставах и соответствующих документах специализированных учреждений и международных организаций, занимающихся вопросами благополучия детей.

Как провозглашается в Декларации прав ребенка, принятой Генеральной Ассамблеей ООН 20 ноября 1959 года, ребенок должен при всех обстоятельствах быть среди тех, кто первыми получают защиту и помощь4.

В России установлению, реализации гарантий прав и законных интересов ребенка уделяется особое внимание. Конституция РФ (статья 38)5 устанавливает, что материнство и детство, семья находятся под защитой государства. Более подробное регулирование условий, процедуры защиты прав

Российская газета. 2009. 21 января. № 7. и законных интересов детей производится как в федеральных законах и иных нормативных правовых актах РФ, так и в законах и иных нормативных правовых актах субъектов РФ, что обусловлено федеративным устройством нашего государства, предполагающим разграничение полномочий между федеральными и региональными органами государственной власти. Например, согласно статье 5 Федерального закона от 24 июля 1998 года № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в РФ»1 к полномочиям органов государственной власти РФ на осуществление гарантий прав ребенка в РФ относится установление порядка судебной защиты, а также сама судебная защита прав и законных интересов ребенка.

К полномочиям же органов государственной власти субъектов РФ на осуществление гарантий прав ребенка в РФ относится реализация государственной политики в интересах детей, решение иных вопросов, предусмотренных законом.

Федеральным законодательством и законодательством субъектов РФ предусматривается существование различных органов, способствующих защите и охране прав и законных интересов детей.

1 сентября 2009 года после подписания Президентом РФ Указа № 986 «Об Уполномоченном при Президенте РФ по правам ребенка»2 в России был образован новый институт несудебной защиты прав ребенка. Ранее еще в 2001 году с предложением к Президенту РФ об учреждении для координации деятельности органов законодательной, исполнительной, судебной власти по реализации программ защиты детей института Уполномоченного по правам ребенка в РФ обращался Совет Федерации Федерального Собрания РФ3. Необходимость введения подобной должности в нашей стране отмечали многие ребенка в РФ: Обращение Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 20 июля 2001 г. № 290-СФ // Собр. законодательства РФ. 2001. № 31. Ст. 3232. специалисты1, включая Уполномоченного по правам человека в РФ В. Лукина2. И в России наконец учредили эту должность, пойдя по пути ряда зарубежных государств, где уже достаточно давно существуют омбудсмены, специализирующиеся на защите прав детей3.

Президент РФ является гарантом Конституции РФ, прав и свобод человека и гражданина (в том числе и детей). И реализуя предоставленные Конституцией РФ полномочия, Президент РФ принял решение о введении указанной должности. Первым Уполномоченным при Президенте РФ по правам ребенка стал Алексей Иванович Головань, занимавший до назначения должность Уполномоченного по правам ребенка в городе Москве4. В настоящее время эту должность занимает Павел Алексеевич Астахов5.

Появление института уполномоченного по правам ребенка в России получило высокую оценку со стороны представителей международной организации ЮНИСЕФ. «Назначение Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка — важный и своевременный для страны шаг. Международный опыт показывает, что статус национального уполномоченного по правам ребенка позволяет поднимать вопросы защиты прав детей на самый высокий уровень», — заявил представитель ЮНИСЕФ в РФ Бертран Бейнвель6.

## Гарантии (обеспечение) деятельности Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка

Одной из основных задач Совета является содействие согласованности и повышению эффективности деятельности региональных органов государственной власти округа в сфере реализации прав и законных интересов детей, взаимодействию указанных органов с Уполномоченным при Президенте РФ по правам ребенка, федеральными органами исполнительной власти, общественными объединениями и иными организациями в области охраны и защиты прав детей.

Образование подобных координационных советов уполномоченных по правам ребенка в федеральных округах, безусловно, заслуживает поддержки. Координационные советы позволяют региональным уполномоченным обсуждать проблемы, характерные для целой группы субъектов РФ, формировать единую позицию по тем или иным вопросам и доводить ее до Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка. К примеру, Координационный совет уполномоченных по правам ребенка субъектов РФ Южного федерального округа по результатам заседания, состоявшегося 1 декабря 2011 года (г. Элиста), обратился к Уполномоченному при Президенте РФ по правам ребенка с просьбой решить вопрос о завершении реконструкции Республиканской детской больницы за счет выделения дополнительных средств из федерального бюджета1.

В процессе своей деятельности Уполномоченный при Президенте РФ по правам ребенка направляет уполномоченным по правам ребенка в субъектах РФ обращения с предложениями провести работу в каком-либо направлении. Так, в 2011 году Уполномоченный при Президенте РФ по правам ребенка П. А. Астахов обратился к руководителям высших исполнительных органов государственной власти субъектов РФ, а также к уполномоченным по правам ребенка в субъектах РФ, указав на необходимость активизации деятельности в сфере борьбы с преступлениями в отношении несовершеннолетних в информационно-телекоммуникационных сетях. И, как отмечают сами уполномоченные по правам ребенка, такая работа в субъектах РФ ими была проведена. Например, 1 сентября 2011 года в школах Иркутской области и других регионов были проведены уроки медиа-безопасности, на которых школьники информировались об опасностях и угрозах, поступающих из всемирной сети Интернет, и способах защиты от них1.

Уполномоченным по правам ребенка в Томской области был осуществлен анализ действующих в области нормативных правовых актов, регулирующих вопросы защиты детей от информации, причиняющей вред их здоровью или физическому, нравственному, духовному, психическому развитию2. Помимо этого, Уполномоченный инициировал разработку проекта регионального закона, устанавливающего нормативы распространения различных видов информационной продукции, с учетом критериев классификации всех ее видов и других правовых механизмов, предусмотренных Федеральным законом от 29 декабря 2010 года № 436-ФЗ «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию»3.

По инициативе Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка региональные уполномоченные по правам ребенка могут проводить тематические проверки. Например, Уполномоченным по правам ребенка в Волгоградской области в 2011 году была проведена проверка условий безопасности в детских больницах и детских отделениях учреждений здравоохранения на территории Волгоградской области, проверка обоснованности помещения и содержания детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в психиатрических больницах и психиатрических отделениях учреждений здравоохранения, соблюдения прав таких детей на охрану здоровья и полноценное развитие1. Информация о результатах проверок была направлена Уполномоченному при Президенте РФ по правам ребенка.

Обобщив существующую практику, возможно выделить несколько основных направлений взаимодействия Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка с уполномоченными по правам ребенка в субъектах РФ. Во-первых, это координация Уполномоченным при Президенте РФ по правам ребенка работы региональных уполномоченных по правам ребенка, во-вторых, научно-информационное и методическое сопровождение их деятельности, анализ и обобщение накопленного опыта работы, в-третьих, сотрудничество при осуществлении контрольных мероприятий, в-четвертых, на основании обращений региональных уполномоченных оказание содействия в решении конкретных вопросов, касающихся защиты прав ребенка.

При этом как теоретическое, так и практическое значение имеет вопрос о характере возникающих между Уполномоченным при Президенте РФ по правам ребенка и уполномоченными по правам ребенка в субъектах РФ отношений. Представляется, что их нельзя отнести к отношениям власти-подчинения, так как в федеральном законодательстве не предусмотрена подотчетность региональных уполномоченных по правам ребенка Уполномоченному при Президенте РФ по правам ребенка. В данном случае применимо сравнение с отношениями, возникающими между Уполномоченным по правам человека в РФ и уполномоченными по правам человека в субъектах РФ, которые, как обоснованно отмечают специалисты, не могут иметь субординационный характер, для этих связей главными являются отношения координационного вида2.

## Компетенция уполномоченного по правам ребенка в субъектах Российской Федерации

В статье 7 Закона Пермского края от 28 августа 2013 года № 231-ПК «Об Уполномоченном по правам ребенка в Пермском крае»1, вступающего в силу с 1 января 2014 года указано, что уполномоченный может обратиться в суд или прокуратуру с ходатайством о проверке законности вступившего в законную силу решения, приговора суда, определения или постановления суда либо постановления судьи. Однако в данном случае следует отметить, что закрепление в законе субъекта РФ права уполномоченного по правам человека обращаться в суд с ходатайством о проверке вступившего в законную силу решения, приговора суда, определения или постановления суда либо постановления судьи, было признано противоречащим федеральному законодательству. К такому выводу, в частности, пришла Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда РФ2. В силу пункта «о» статьи 71 Конституции РФ судоустройство, уголовно-процессуальное, гражданско-процессуальное и арбитражно-процессуальное законодательство находятся в исключительном ведении РФ.

Согласно части 1 статьи 76 Конституции РФ по предметам ведения РФ принимаются федеральные конституционные законы и федеральные законы, имеющие прямое действие на всей территории РФ. Поэтому принятие такой нормы субъектом РФ является вторжением в компетенцию РФ. В этой связи статья 7 указанного Закона Пермского края нуждается в корректировке в целях приведения ее в соответствие с требованиями федерального законодательства.

Уполномоченный по правам ребенка на практике принимает участие в судебном процессе. И зачастую не в качестве заявителя. Например, в Волгоградской области в отдельных случаях, когда со стороны одного из родителей органами опеки и попечительства фиксируется злоупотребление родительскими правами, ненадлежащее исполнение родительских обязанностей, Уполномоченный принимал решение об участии в суде в качестве третьего лица, не заявляющего самостоятельные требования. Но были ситуации, когда истец в суде при рассмотрении имущественного спора заявлял ходатайство о привлечении к делу Уполномоченного по правам ребенка в Республике Татарстан и суд его отклонил поскольку участие Уполномоченного по правам ребенка не является обязательным по данной категории дел1.

В Республике Карелия в 2012 году Уполномоченный по правам ребенка приняла участие в 12 судебных процессах. Кроме того, в 17-ти случаях была оказана юридическая помощь в составлении процессуальных документов: 14 исковых заявлений в районные суды Республики Карелия, 3 кассационных и надзорных жалобы в Верховный Суд Республики Карелия2.

В специальной литературе предлагается наделить Уполномоченного по правам ребенка в субъекте РФ правом на обращение в суд в интересах несовершеннолетнего гражданина3 в том числе с иском о лишении родительских прав, об ограничении в родительских правах и по делам, связанным с воспитанием детей4. Однако данное предложение нуждается в дополнительной проработке. Действующее законодательство позволяет региональному уполномоченному обратиться к органам, которые наделены полномочиями обращаться в суд по указанным категориям дел.

обращается в порядке, установленном законом, в уставный суд с запросом о соответствии уставу нарушающих права и законные интересы ребенка законов, иных нормативных правовых актов субъекта РФ и муниципальных нормативных правовых актов, принятых органами местного самоуправления муниципальных образований, расположенных на территории

субъекта РФ. Но такая возможность есть только у Уполномоченного по правам ребенка в Свердловской области. В других субъектах Федерации, где образованы конституционные и уставные суды, уполномоченные по правам ребенка таким правом не обладают. Хотя аналогичное право есть у Уполномоченного по правам человека в Республике Башкортостан, Республике Дагестан, Республике Карелия, Чеченской Республике. Как представляется, уполномоченный по правам ребенка также должен иметь право на обращение в конституционный (уставный) суд субъекта РФ в целях защиты прав ребенка, которое необходимо закрепить в правовых актах субъектов РФ об уполномоченном по правам ребенка и о конституционном (уставном) суде. По мнению же Н.В. Витрука уполномоченных по правам ребенка в субъектах РФ следует включить и в число субъектов обращения в Конституционный Суд РФ по вопросам толкования Конституции РФ и осуществления абстрактного нормоконтроля1. Аналогичной точки зрения придерживается и В.А. Кряжков2. Данное предложение заслуживает поддержки, так как расширит возможности уполномоченным по правам ребенка по защите прав детей. Но такое же право должно быть и у Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка.

6) В случае грубого и (или) массового нарушения прав ребенка Уполномоченный вправе обратиться к Уполномоченному по правам человека в Иркутской области с предложением инициировать в Законодательном Собрании назначение депутатской проверки по данному основанию. Данное полномочие есть только у Уполномоченного по правам ребенка в Иркутской области.

## Особенности правового положения уполномоченного по правам ребенка в образовательных организациях

1 См., например: О Региональной программе действий в интересах детей Мурманской области на 2012 - 2017

годы: Постановление Правительства Мурманской области от 14 ноября 2012 г. № 570-ПП // КонсультантПлюс

[Электронный ресурс]: справочная правовая система.

2 См.: Шишов П.В. Компенсаторные институты защиты прав человека в системе местного самоуправления //

Административное и муниципальное право. 2009. № 6. С.7, Уполномоченный по правам ребенка в

муниципальном образовании // Городское управление. 2008. №2. С.20-31.

3 Гуль Н.В. Конституционное право на защиту семьи, материнства и детства // Журнал российского права. 2007.

№ 4. С.139.

4 См.: Новикова Т.Ю. Особенности участия Уполномоченного по правам ребенка в правозащитной

деятельности и реализации гражданских инициатив // Юридический мир. 2009. № 12. С. 74 - 76.

136