

***Сравнительно-правовое исследование института уполномоченного по правам ребенка в Российской Федерации и Финляндской Республике***

Приоритетной задачей государства является защита прав и свобод человека. В этой связи на уровне мирового сообщества была создана Организация Объединенных Наций (1945 г.), принят ряд актов – Всеобщая декларация прав человека (1948 г.), Декларация о правах ребенка (1959 г.), Конвенция о правах ребенка (1989 г.). Стоит отметить, что ребенок является наивысшей ценностью любого государства, поэтому с целью защиты интересов и обеспечения безопасности детей разрабатываются как отдельные акты, так и формируются специальные органы.

Российская Федерация, как и многие другие страны, подписала и ратифицировала все вышеперечисленные акты, однако не все их них исполняются в полной мере. Для достижения высокой степени защищенности прав и свобод детей, Россия, обращаясь к опыту европейских стран, реализовала внедрение института уполномоченного по правам человека и по правам ребенка. Важность этих двух институтов не оспаривается, но «детский» омбудсмен появился в Российской Федерации значительно позднее, чем «взрослый», что в некотором смысле свидетельствует о непродуманном подходе к проблемам детства в государстве. В 2009 году была введена должность Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по правам ребенка, при этом, история становления института уполномоченных по правам детей приходится на период с 1998 года.

Так, в 1998 году в рамках проекта Министерства труда и социального развития Российской Федерации при поддержке Детского фонда Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ) в пяти регионах России появились «детские» уполномоченные (в Волгоградской, Калужской и Новгородской областях,

городах Санкт-Петербурге и Екатеринбурге)<sup>1</sup>. Первоначально данный институт закрепился на региональном уровне, и только в 2009 году с принятием Указа Президента РФ от 01.09.2009 № 986 «Об Уполномоченном при Президенте Российской Федерации по правам ребенка» - на федеральном. Данный указ, к сожалению, не отвечает стандартам Комитета ООН по правам ребёнка и ЮНИСЕФ, а также противоречит европейским стандартам ЕКОС (Европейская Ассоциация Уполномоченных по правам ребёнка). В нём не раскрыты цели, задачи, функции и другие элементы статуса уполномоченного по правам ребёнка, кроме назначения на должность, освобождения от неё и общих прав.

Целью создания такого института, согласно названному указу, является эффективная защита прав и интересов ребенка. Обращения, касающиеся нарушений прав, свобод и законных интересов ребенка, могут быть поданы уполномоченному по правам ребенка без их предварительного судебного или административного обжалования любым лицом, в том числе не достигшим возраста восемнадцати лет.

Немало спорных аспектов есть в самой системе уполномоченного в Российской Федерации. Во-первых, основная проблема – это порядок назначения и организационно-правовой статус региональных уполномоченных. В большинстве случаев «детские» омбудсмены субъектов включены в систему исполнительной власти и назначаются главами высшего органа исполнительной власти субъекта, в некоторых решение принимается законодательным органом или с его согласия. Тем самым, омбудсмены приобретают зависимость от органов власти субъекта, что, как отмечал экс-уполномоченный Павел Астахов и по сей день говорит действующий уполномоченный Анна Кузнецова, снижает качество и уровень защиты детей<sup>2</sup>. Во-вторых, для эффективности работы требуется не только назначить в регионы омбудсменов, но еще и создать полноценный аппарат. В настоящее время развитие самостоятельного института «детского» омбудсмена существует не во всех регионах. Так, например, в Красноярском

---

<sup>1</sup>Уполномоченные по правам ребенка в субъектах РФ / Открытая Академия правовой культуры детей и молодежи. URL: <http://acadprava.ru/services/435/8012.html> (дата обращения: 20.03.2016).

<sup>2</sup>Познер В.В. // Первый канал. URL: [https://www.youtube.com/watch?v=k5\\_PO77I3B0&t=634s](https://www.youtube.com/watch?v=k5_PO77I3B0&t=634s) (дата обращения: 01.05.2018).

крае уполномоченный по правам человека назначает с согласия Законодательного Собрания уполномоченного по правам ребенка<sup>3</sup>, таким образом, один омбудсмен находится в подчинении другого. В Республике Тыва уполномоченный по правам человека и по правам ребенка – это единая должность<sup>4</sup>. В 2015 году был принят закон<sup>5</sup>, согласно которому субъекты Российской Федерации имеют право возлагать на региональных «взрослых» омбудсменов функции уполномоченного по правам ребенка, что дает возможность субъектам вовсе избегать создание данного института. В-третьих, необходимо изменение нормативно-правовой базы, а также расширение полномочий уполномоченного по правам ребенка для повышения результативности функционирования названного института.

Стоит рассмотреть различия между двумя видами омбудсменов в Российской Федерации (таблица 1). Помимо организационно-правовых основ, значительные отличия имеются и в полномочиях. Уполномоченный по правам человека наделен широким спектром инструментов воздействия и функционирует как полноценный аппарат власти, и совсем иная ситуация складывается с уполномоченным по правам ребенка. Последний наделен неким схожим функционалом, но тем не менее полномочия его ограничены. В целом, назначение «детского» омбудсмена носит больше декларативный характер, так как он не имеет соответствующих потребностям полномочий, следовательно, не является полноценным элементом аппарата государственного управления.

Анализ зарубежного опыта функционирования рассматриваемого института позволит не только понять его особенности, но и адаптировать положительные черты в деятельность «детского» омбудсмена в России. Одним из государств, где данный институт развит, является Финляндия (таблица 2).

---

<sup>3</sup>Закон Красноярского края «Об Уполномоченном по правам человека в Красноярском крае» №3-626 от 25.10.2007. URL: <http://www.krskstate.ru/docs/0/doc/496> (дата обращения: 10.11.2018).

<sup>4</sup>В Республике Тыва назначен уполномоченный по правам человека и по правам ребенка // Тувинская правда. URL: <http://tuvpravda.ru/?q=content/institut-zashchity> (дата обращения: 11.11.2018).

<sup>5</sup>Федеральный закон от 06.04.2015 № 76-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования деятельности уполномоченных по правам человека» // СПС КонсультантПлюс

Таблица 1. Сравнительный анализ правовой документации, регулирующей институты омбудсменов в Российской Федерации

Параметр Институт	Нормативно-правовая база	Кем назначается	Ограничение полномочий во время чрезвычайного или военного положения	Требования к кандидату	Присяга	Срок полномочий	Иммунитет
Уполномоченный по правам ребенка	Указ Президента РФ от 01.09.2009 № 986 «Об Уполномоченном при Президенте РФ по правам ребенка»	Президентом РФ	Не оговорено в нормативных актах	Отсутствуют	Отсутствует	Не ограничен	Отсутствует
Уполномоченный по правам человека	Федеральный конституционный закон от 26.02.1997 № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации»	Государственной думой Российской Федерации путем тайного голосования	Введение положения не прекращает и не приостанавливает деятельность уполномоченного и не влечет ограничения его компетенции	Гражданин РФ старше 35 лет и имеющий в области прав и свобод человека и гражданина	Приносит присягу при вступлении в должность	Назначается на 5 лет, не более 2 сроков подряд	Уполномоченный обладает неприкосновенностью в течение всего срока его полномочий. Он не может быть без согласия Государственной думы Российской Федерации привлечен к уголовной или административной ответственности, налагаемой в судебном порядке, задержан, арестован, подвергнут обыску, за исключением случаев задержания на месте преступления.

В ходе анализа таблицы 2 можно сделать ряд выводов. Во-первых, в Финляндской Республике правовая документация по исследуемому вопросу представлена не одним законом, что подчеркивает значимость данного института. Во-вторых, срок, на который избирается уполномоченный по правам ребенка, ограничен и годами, и количеством. В свою очередь, в России он бессрочен. В-третьих, в Финляндии установлены требования к уровню образования кандидата, в нашей стране такое условие не предусмотрено. В финском акте, в отличие от российского также конкретизируются цели и задачи, стоящие перед омбудсменом.

Таблица 2. Сравнительное исследование института уполномоченного по правам ребенка в России и Финляндии.

Параметр Государство	Нормативно- правовая база	Срок полномочий	Кем назначается	Требования к кандидату
Российская Федерация	Указ Президента «Об Уполномо- ченном при Пре- зиденте РФ по правам ребенка» <sup>6</sup>	бессрочный	Президентом РФ	Не установле- ны
Финляндская Республика	Закон о детском омбудсмене <sup>7</sup> ; Постановление Правительства о детском омбудсмене <sup>8</sup>	На 5 лет и не более 2 сроков подряд	Государственным советом	Степень бака- лавра

Ключевым отличием между омбудсменами России и Финляндии является содержание, а также способ осуществления деятельности. В Российской Федерации целью уполномоченного, исходя из практики и докладов самих омбудсменов, является снижение преступности как среди детей, так и в отношении них, улучшение состояния детских домов, лагерей, интернатов, школ,

<sup>6</sup>Указ Президента РФ от 01.09.2009 №986 «Об Уполномоченном при Президенте Российской Федерации по правам ребенка» // Собрание законодательства РФ. – 2009. – №36. – ст. 4312.

<sup>7</sup>Laki lapsiasiavaltuutetusta. 21.12.2004/1221 (Закон об омбудсмене по правам детей). URL: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2004/20041221?search%5Btype%5D=pika&search%5Bpika%5D=1221> (дата обращения: 09.11.2018).

<sup>8</sup>Valtioneuvoston asetus lapsiasiavaltuutetusta. 274/2005. (Постановление Правительства об омбудсмене по правам детей). URL: <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2005/20050274?search%5Btype%5D=pika&search%5Bpika%5D=274> (дата обращения: 09.11.2018).

детских садов и других учреждений, контроль за соблюдением федерального закона от 24.07.1998 №124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации». Таким образом, можно сделать вывод, что Уполномоченным при Президенте Российской Федерации по правам ребенка осуществляет отдельные функции правоохранительных органов, в частности полиции и прокуратуры, но, тем не менее, обладает ограниченными полномочиями.

В Финляндии же целью уполномоченного является налаживание взаимоотношений между ребенком (детьми) и властью. Детский омбудсмен нацелен на сбор информации о проблемах детей, их пожеланиях, взаимоотношениях в коллективе и прочем, и на основании полученных и обработанных сведений встречается с представителями власти с предложениями по улучшению работы с детьми, решению их проблем<sup>9</sup>. Стоит также отметить, что в Финляндии отсутствует деление офиса омбудсмена на регионы, хотя сама страна имеет 20 провинций, что дает омбудсмену полный контроль на всей территорией государства и подтверждает его независимость от местных властей.

Практически во всех школах, детских садах и иных детских учреждениях есть какая-либо информация (вывески, плакаты, информирование педагогами и воспитателями, самостоятельные визиты сотрудников аппарата уполномоченного) о том, что существует такой институт как омбудсмен по правам ребенка, в который можно обратиться. Офис уполномоченного по правам ребенка собирает информацию о благополучии детей и реализации их прав следующим образом: встречи с детьми и опрос их мнения, анализ научных публикаций, контакты с профильными организациями, экспертами и органами власти<sup>10</sup>.

Официальный информационный сайт защиты детей (<https://www.lastensuojelu.info>), содержащий разделы на различных языках (финском, шведском, русском, английском, французском, эстонском и иных), говорит о том, что обратиться к уполномоченному можно по различным вопросам: нарушение закона со стороны представителя власти, неисполнение долж-

---

<sup>9</sup>Уполномоченный по правам детей в Финляндии / Это Финляндия. URL: <https://finland.fi/ru/zhizn-i-obshhestvo/upolnomochennyj-po-pravam-detej-dopo> / (дата обращения 01.11.2018).

<sup>10</sup>Уполномоченный по правам ребенка. URL: [http://lapsiasia.fi/wp-content/uploads/2015/04/Toimintasuunnitelma\\_RUS.pdf](http://lapsiasia.fi/wp-content/uploads/2015/04/Toimintasuunnitelma_RUS.pdf) (дата обращения: 29.10.2018).

ностных обязанностей и иные вопросы, касающиеся нарушения прав и свобод ребенка. Русскоязычный раздел сайта указывает на желательность направления обращений на финском либо шведском языках, но в тоже время не запрещает обратиться на русском языке.

На основании вышеизложенного можно сделать вывод, что в Финляндии действует независимый офис омбудсмена, который изучает мнение и пожелания детей и старается через органы власти их удовлетворить. Также принимает жалобы, заявления граждан (взрослых и детей) по совершенным правонарушениям в отношении заявителя либо третьих лиц и предпринимает необходимые меры. Задачи омбудсмена: «больше присутствия взрослых, больше игры и работы на результат, больше профилактического обслуживания и поддержки на ранней стадии, обеспечение детям возможности участвовать и быть услышанными»<sup>11</sup>.

В России складывается совершенно противоположная ситуация. Так, после отставки Павла Астахова прекратилось и функционирование сайта. Спустя только некоторое время начал работу новый интернет-портал, на котором можно найти всю необходимую информацию по региональным уполномоченным, а также существует интернет-приемная для отправки обращений. Но отсутствуют разделы на иностранных языках, а также в современных реалиях необходимо введение телефона доверия, куда могли бы обратиться дети со своими вопросами.

Размещение информации о функционировании исследуемого института в сети Интернет должно соответствовать определенным требованиям:

- для поддержания идеи единого аппарата уполномоченного, сайты должны иметь схожее название – по аналогии с Федеральной службой судебных приставов, сайты которой по регионам отличаются двумя цифрами, обозначающими номер субъекта Российской Федерации;

---

<sup>11</sup>Уполномоченный по правам ребенка. URL: [http://lapsiasia.fi/wp-content/uploads/2015/04/Toimintasuunnitelma\\_RUS.pdf](http://lapsiasia.fi/wp-content/uploads/2015/04/Toimintasuunnitelma_RUS.pdf) (дата обращения: 29.10.2018)

- немаловажную роль играет стиль, дизайн сайта и удобство нахождения необходимой информации. Например, сайт «детского» омбудсмента в Санкт-Петербурге (<http://www.spbdeti.org>) представлен в стиле, который применялся в начале 2000-х годов, и больше напоминает форум, нежели информационный портал, также практически невозможно найти контактные данные действующего уполномоченного, график его работы и адрес приема. Данная информация представлена, конечно, на сайте, но не на главных видимых разделах сайта.

Итак, по результатам исследования можно сделать ряд выводов.

Во-первых, перенимая финский опыт, необходимо модернизировать правовую базу по рассматриваемому вопросу путем принятия самостоятельного закона, регулирующего элементы административно-правового статуса Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребёнка, устанавливающего структуру его аппарата, организационно-правовые формы и методы его административной деятельности. Указ Президента, как подзаконный акт, должен осуществлять лишь вспомогательную роль, детализировать какие-либо нормы закона. Отдельный законодательный акт об уполномоченном по правам ребёнка, принятый на федеральном уровне, не только устранил имеющиеся пробелы в сфере правового регулирования названного института, но и приравняет статусы «детского» и «взрослого» омбудсмента как одинаково значимые для государства структуры.

Во-вторых, аппарат «детского» омбудсмента, в том числе в регионах, должен формироваться самостоятельно федеральным уполномоченным. Все региональные уполномоченные должны быть «отсоединены» от региональных властей и подчиняться непосредственно Уполномоченному при Президенте Российской Федерации по правам ребёнка. Данный подход снизит зависимость уполномоченных от местных властей, а также создаст единый аппарат «детского» уполномоченного.

В-третьих, уполномоченный должен быть наделен значительно большими правами, чем имеет в настоящее время. Для сравнения, компетенции уполномоченного по правам человека закреплены в более чем двадцати статьях, а



уполномоченного по правам ребенка - в одной статье, содержащей пять пунктов. Разница по объему полномочий колоссальная.

В-четвертых, уполномоченный в обязательном порядке должен проводить исследование детского мнения, а не заниматься выявлением правонарушений и подачей жалоб в правоохранительные органы. Цель уполномоченного должна заключаться во взаимодействии ребенка и власти. Ребенок через уполномоченного должен иметь возможность обратиться к доверителю как с целью защиты, так и для принятия во внимание детской позиции по определенным вопросам.

В-пятых, для реализации предыдущего пункта, должны создаваться единые и полноценные интернет-порталы, удобные и понятные как ребенку, так и взрослому, с контактными данными для обращения, с функционирующими интернет-приемными и телефонами доверия. Сайт также должен иметь разделы на наиболее распространенных в Российской Федерации иностранных языках.

Таким образом, представленные выше рекомендации направлены на трансформацию института «детского» омбудсмена в целях повышения его востребованности среди детей и иных заинтересованных лиц.

#### Библиографический список:

1. Федеральный конституционный закон от 26.02.1997 № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» // СПС КонсультантПлюс
2. Федеральный закон от 24.07.1998 № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» // СПС КонсультантПлюс
3. Федеральный закон от 06.04.2015 № 76-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования деятельности уполномоченных по правам человека» // СПС КонсультантПлюс

4. Указ Президента РФ от 01.09.2009 №986 «Об Уполномоченном при Президенте Российской Федерации по правам ребенка» // СПС Консультант-Плюс
5. Закон Красноярского края от 25.10.2007 №3-626 «Об Уполномоченном по правам человека в Красноярском крае». URL: <http://www.krskstate.ru/docs/0/doc/496>.
6. Laki lapsiasiavaltuutetusta. 21.12.2004/1221 (Закон об омбудсмене по правам детей). URL: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2004/20041221?search%5Btype%5D=pika&search%5Bpika%5D=1221>.
7. Valtioneuvoston asetus lapsiasiavaltuutetusta. 274/2005. (Постановление Правительства об омбудсмене по правам детей). URL: <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2005/20050274?search%5Btype%5D=pika&search%5Bpika%5D=274>.
8. Уполномоченный по правам детей в Финляндии / Это Финляндия. URL: <https://finland.fi/zhizn-i-obshhestvo/upolnomochennyj-po-pravam-detej-dopo>.
9. Уполномоченные по правам ребенка в субъектах РФ / Открытая Академия правовой культуры детей и молодежи. URL: <http://acadprava.ru/services/435/8012.html>