

## **Актуальные проблемы правового регулирования института Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка**

Институт федерального Уполномоченного по правам ребенка в Российской Федерации по настоящий момент находится на стадии развития и требует детальной законодательной регламентации.

Говоря об основах правового статуса детского федерального омбудсмена, то есть о юридически закреплённом его положении в обществе и государстве, определяющимся правосубъектностью, принципами и гарантиями его деятельности, необходимо отметить, что Уполномоченный при Президенте РФ по правам ребенка, согласно Указу Президента №986, а также «Указ Президента РФ от 31.12.2005 N 1574 (ред. от 10.02.2018) "О Реестре должностей Федеральной государственной гражданской службы" (с изм. и доп., вступ. в силу с 23.08.2017)<sup>1</sup> является государственным гражданским служащим, а значит, рассмотрение правового статуса Уполномоченного необходимо начать с общей характеристикой правового статуса государственного служащего в России. Необходимо отметить, что исследователями выявлено противоречие между тем, что федеральный детский омбудсмен должен быть независимой фигурой, однако основой его правового статуса является учреждение его должности как государственной должности РФ, что затрудняет процесс становления правового суверенитета от исполнительной ветви власти, ведь он, по сути, контролирует и помогает устранению нарушений именно в этой сфере деятельности, фактически, в соответствии с законодательством, сам являясь ее частью.

Обратимся к положениям Федерального закона от 27 мая 2003 года №

---

<sup>1</sup> Указ Президента РФ от 31.12.2005 N 1574 (ред. от 10.02.2018) "О Реестре должностей Федеральной государственной гражданской службы" (с изм. и доп., вступ. в силу с 23.08.2017) // "Собрание законодательства РФ", 02.01.2006, N 1, ст. 118.

58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации»<sup>2</sup>. Государственным служащим выступает «гражданин, который осуществляет профессиональную служебную деятельность на должности федеральной государственной службы или государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации и получающий денежное содержание (вознаграждение) за счет средств федерального бюджета или бюджета соответствующего субъекта Российской Федерации» (ст. 10).

Граждане Российской Федерации, достигшие восемнадцатилетнего возраста, владеющие государственным языком Российской Федерации, и соответствующие квалификационным требованиям (ст. 21) вправе поступать на государственную службу.<sup>3</sup>

Государственный гражданский служащий исполняет государственные функции, решает государственные задачи в социальной, экономической, административно-политической области, полномочия государственных структур.

Общие права государственных гражданских служащих установлены ст. 14 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации»<sup>4</sup>. Правами государственного служащего являются права, которые предоставляются ему в связи с исполнением обязанностей. Они определяют юридическую возможность выбора государственным служащим соответствующего поведения, создают условия защищенности как в социальной, так и в правовой сфере.

Законодательство о государственной службе закрепляет две группы прав государственного служащего. Первую группу составляют права, которые способствуют непосредственной реализации правового статуса государственного служащего. Объем таких напрямую зависит от компетенции и сферы деятельности государственного органа, а также от

---

<sup>2</sup> Федеральный закон от 27.05.2003 N 58-ФЗ (ред. от 23.05.2016) "О системе государственной службы Российской Федерации"// "Российская газета", N 104, 31.05.2003.

<sup>3</sup> Федеральный закон от 27.07.2004 N 79-ФЗ (ред. от 28.12.2017) "О государственной гражданской службе Российской Федерации"// "Российская газета", N 162, 31.07.2004.

<sup>4</sup> Там же – ст. 14.

объема полномочий, которые государственному служащему предоставлены. В первую очередь среди них можно назвать такие права, как получение и изучение материалов и информации, необходимых для исполнения должности (в нашем случае примером может послужить нормативно-правовая база в области прав детей), доступ к сведениям, которые составляют тайну, доступ в государственные и местные органы (например, доступ Уполномоченного в учреждения и органы, исполняющие наказания в отношении несовершеннолетних осужденных), а также другие организации и т.п.

Вторая группа прав государственного служащего влияет опосредованно на его правовой статус (право на ознакомление с документами, определяющими права и обязанности, на обеспечение надлежащих условий, необходимых для исполнения должности, на государственную защиту, на денежное содержание и другие). Для всех государственных служащих эти права являются общими и гарантированы законодательством о государственной службе.<sup>5</sup>

Обязанности государственного служащего устанавливаются законодательством для всех либо для определенного круга государственных служащих. В нашем случае, таким нормативно-правовым актом будет являться Указ Президента<sup>6</sup>.

К государственному гражданскому служащему законодательством предъявляются определенные квалификационные требования: уровень профессионального образования, стаж работы, знания и навыки, необходимые для исполнения должностных обязанностей, однако в Указе и в других нормативных актах, упоминающих о должности Уполномоченного таких конкретных требований не предусмотрено.

---

<sup>5</sup> Федеральный закон от 27.07.2004 N 79-ФЗ (ред. от 28.12.2017) "О государственной гражданской службе Российской Федерации"// "Российская газета", N 162, 31.07.2004. – ст.15.

<sup>6</sup> Синцов Г. В. Уполномоченный по правам ребенка в системе органов государственной власти // Lex Russica. 2016. №7 (116). – С. 163-164.

Гражданскому служащему запрещается (ст. 17)<sup>7</sup> осуществлять предпринимательскую деятельность, а также участвовать на платной основе в деятельности органа управления коммерческой организацией, за исключением случаев, установленных законодательством.

Таким образом, законодатель, опираясь на ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации, установил ограничения конституционного права граждан Российской Федерации на равный доступ к государственной службе, указав, в частности, что оно может быть реализовано, если гражданин Российской Федерации полностью дееспособен, не является осужденным, не имеет неснятой или непогашенной судимости, а также не имеет заболеваний, препятствующих поступлению и прохождению государственной службы.

Кодексом РФ об административных правонарушениях<sup>8</sup>, статьей 17.2.1. «Воспрепятствование законной деятельности Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка» предусмотрена ответственность за вмешательство в деятельность Уполномоченного по правам ребенка, невыполнение должностным лицом законных требований Уполномоченного, а также иное воспрепятствование его деятельности, что говорит о значимости статуса федерального детского омбудсмена в России, однако максимальная санкция по данной статье - штраф в размере 3 тысяч рублей, что, по нашему мнению, объективно недостаточно.

Уполномоченный при Президенте РФ по правам ребенка назначается, соответственно, Президентом Российской Федерации, что регламентирует пункт 2 Указа №986.

Пункт третий Указа №986 возлагает на Общественную палату РФ обязанность обеспечивать функционирование института федерального детского омбудсмена. Представляется, что Уполномоченный по правам ребенка, по сути, становится зависимым и финансово подконтрольным даже

---

<sup>7</sup> Федеральный закон от 27.07.2004 N 79-ФЗ (ред. от 28.12.2017) "О государственной гражданской службе Российской Федерации"// "Российская газета", N 162, 31.07.2004. - ст. 17.

<sup>8</sup> Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 N 195-ФЗ (ред. от 07.03.2018) // "Российская газета", N 256, 31.12.2001. – ст. 17.2.1.

не федеральному органу власти, а консультативно-совещательному органу - Общественной палате Российской Федерации.

Интересен тот факт, что на момент подписания Указа №986 Общественная палата не имела возможности обеспечить деятельность аппарата Уполномоченного по правам ребенка, только в 2010 году соответствующие изменения появились в статье 28 в части 1 и 2 Федерального закона "Об Общественной палате Российской Федерации"<sup>9</sup> гласит: «Расходы, связанные с обеспечением деятельности Общественной палаты, предусматриваются отдельной строкой в федеральном бюджете на соответствующий год. Финансовое обеспечение содержания аппарата Общественной палаты осуществляется в пределах расходов, предусмотренных в федеральном бюджете на обеспечение деятельности Общественной палаты, Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка». Данный закон утвердил увеличение численности аппарата Общественной палаты и ее финансирования в связи с учреждением должности Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка. Интересно, что инициатива принятия этого закона вызвала некоторые вопросы со стороны многих фракций в Государственной Думе<sup>10</sup>, однако, он был принят.

Как упоминалось в первой главе нашего исследования, в Указе отдельным пунктом 4 регулируются права и обязанности Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка. В сравнении с правовым статусом Уполномоченного по правам человека в РФ<sup>11</sup>, урегулированным, кстати, отдельным Федеральным конституционным законом от 26.02.1997 N 1-ФКЗ (ред. от 31.01.2016) «Об Уполномоченном по правам человека в Российской

---

<sup>9</sup> Федеральный закон №177-ФЗ от 23.07.2010 «О внесении изменений в статьи 26 и 28 Федерального закона "Об Общественной палате Российской Федерации"» // Собрании законодательства Российской Федерации от 11 апреля 2005 г. N 15 ст. 1277. – ст. 28.

<sup>10</sup> Стенограммы по законопроекту №382090-5. // Лента законопроектов. Режим доступа: URL: <https://lexfeed.ru/law/382090-5>, свободный (дата обращения: 16.12.2017)

<sup>11</sup> Гулин Е.В. Права человека: Учеб. Пособие. – 2-е изд. – М.:РИОР, 2016. – С. 143 -144.

Федерации», права омбудсмена по правам ребенка в России носят декларативный характер, достаточно «размыты» и требуют конкретизации.

Примечательно, что Указом предусматриваются определенные права Уполномоченного для исполнения «возложенных на него обязанностей», последние, в свою очередь, в данном Указе не отражены, как и в федеральном законодательстве.

В аппарате Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка с 2016-2017 гг. существуют два органа: Общественный и Экспертный Советы, деятельность которых регламентирована положениями «Об экспертном совете при Уполномоченном при Президенте Российской Федерации по правам ребенка»<sup>12</sup> и «Об общественном совете при Уполномоченном при Президенте Российской Федерации по правам ребенка»<sup>13</sup> соответственно. Экспертный совет является консультативным органом при Уполномоченном, состоящий из представителей профильных органов государственной власти и субъектов, научных и образовательных организаций, сотрудники аппарата Общественной Палаты, а также из ученых и специалистов, имеющих опыт в сфере работы по защите прав детей, материнства, отцовства (что, опять же, подчеркивает необходимость упоминания об этих институтах в понятии об Уполномоченном, данном в первом параграфе нашего исследования). Общественный – консультативно-совещательный орган при детском омбудсмене, в состав которого входит Председатель, утвержденный Уполномоченным, представители некоммерческих организаций, в т.ч. правозащитных и благотворительных фондов, средств массовой информации, представителей религиозных конфессий и бизнес-сообщества.

Изучив Положения Советов, мы пришли к выводу о том, что они раскрывают тот список прав, который регламентирован Указом Президента.

---

<sup>12</sup> Положение «Об Экспертном совете при Уполномоченном при Президенте Российской Федерации по правам ребенка» от 15 декабря 2016 года // Официальный сайт Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка. Режим доступа: URL: <http://www.deti.gov.ru/>, свободный (дата обращения: 16.12.2017)

<sup>13</sup> Положение «Об Общественном совете при Уполномоченном при Президенте Российской Федерации по правам ребенка» от 9 февраля 2017 года // Официальный сайт Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка. Режим доступа: URL: <http://www.deti.gov.ru/>, свободный (дата обращения: 16.12.2017)

Так, в Положении об Экспертном совете предусматриваются такие компетенции омбудсмена, как, например:

« - организация и осуществление мониторинга федерального законодательства и законодательства субъектов Российской Федерации, а также правоприменительной практики по вопросам, относящимся к компетенции Уполномоченного;

- разработка предложений по совершенствованию законодательства Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в сфере охраны прав, свобод и законных интересов ребенка, приведению его в соответствие с общепризнанными принципами и нормами международного права, международными договорами Российской Федерации;

- участие в подготовке Уполномоченным заключений на проекты федеральных законов, других нормативных правовых актов, иных официальных документов по вопросам, относящимся к компетенции Уполномоченного;

- участие в подготовке обращений Уполномоченного в органы государственной власти Российской Федерации по вопросам, имеющим особое социальное значение и относящимся к компетенции Уполномоченного;

- организация и проведение независимой правовой экспертизы действующих и проектируемых федеральных законов и иных нормативных правовых актов по вопросам, относящимся к компетенции Уполномоченного;

- организация и проведение научно-исследовательских работ, подготовка по их результатам аналитических и методических материалов по вопросам охраны семьи, материнства, отцовства и детства, защиты прав, свобод и законных интересов ребенка;

- проведение экспертной оценки материалов и документов, отражающих деятельность субъектов Российской Федерации по вопросам охраны семьи, материнства, отцовства и детства, защиты прав, свобод и законных интересов

ребенка, в том числе представляемых для ежегодных и специальных докладов Уполномоченного;

- участие в подготовке Уполномоченным заключений по жалобам граждан, в том числе несовершеннолетних, на действия (бездействие) государственных органов, органов местного самоуправления, государственных и иных организаций, должностных лиц и граждан по имеющим особое социальное значение вопросам защиты прав, свобод и законных интересов ребенка и др.»<sup>14</sup>

Мы видим, что многие из компетенций, нашедших отражение в Положении об Экспертном совете, никак не отражены в Указе №986. Так, это касается, например, организации правоприменительного мониторинга, подготовки предложений по совершенствованию законодательства в области охраны прав детей, участия в подготовке заключений на законопроекты, касающихся сферы несовершеннолетних.

В Положении об Общественном совете предусмотрены следующие функции совета:

«1. Организация проведения общественной экспертизы проектов нормативных правовых актов Российской Федерации и субъектов Российской Федерации по вопросам охраны семьи, материнства, отцовства и детства, защиты прав, свобод и законных интересов детей и семей с несовершеннолетними детьми.

2. Мониторинг законодательства Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в части нормативно-правового обеспечения охраны семьи, материнства, отцовства и детства, защиты прав, свобод и законных интересов ребенка.

3. Подготовка предложений по совершенствованию законодательства Российской Федерации и субъектов Российской Федерации по вопросам

---

<sup>14</sup> Положение «Об Экспертном совете при Уполномоченном при Президенте Российской Федерации по правам ребенка» от 15 декабря 2016 года // Официальный сайт Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка. Режим доступа: URL: <http://www.deti.gov.ru/>, свободный (дата обращения: 16.12.2017) – п. 1.3.



охраны семьи, материнства, отцовства и детства, защиты прав, свобод и законных интересов ребенка.

4. Оценка эффективности мер по охране семьи, материнства, отцовства и детства, реализации и соблюдению прав, свобод и законных интересов ребенка, осуществляемых государственными органами, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными институтами гражданского общества.

5. Участие в мониторинге действующих и разработке (внедрении) новых образовательных, информационных и иных проектов и программ в области охраны семьи, материнства, отцовства и детства, защиты прав, свобод и законных интересов ребенка, в том числе реализуемых непосредственно Уполномоченным либо при его участии.

6. Участие в подготовке проектов документов, реализуемых в деятельности Уполномоченного, в том числе специальных и ежегодных докладов Уполномоченного, а также материалов для публикаций в средствах массовой информации»<sup>15</sup> и другие.

Здесь также наблюдается некоторое расширение спектра прав Уполномоченного по сравнению с Указом №986 – мониторинг законодательства, подготовка предложений по его совершенствованию, оценка эффективности мер по охране семьи и т.д.. Интересным представляется тот факт, что в полномочиях и Экспертного, и Общественного советов также предусмотрено участие советов в подготовке ежегодных докладов Уполномоченного, что ни в Указе, ни в других нормативно-правовых актах не сказано, следовательно, только по вышеуказанным Положениям мы можем выявить еще одну обязанность Уполномоченного – представление ежегодных докладов.

Федеральный закон «Об основах системы профилактики

---

<sup>15</sup> Положение «Об Общественном совете при Уполномоченном при Президенте Российской Федерации по правам ребенка» от 9 февраля 2017 года // Официальный сайт Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка. Режим доступа: URL: <http://www.deti.gov.ru/>, свободный (дата обращения: 16.12.2017) – п. 2.1.

безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» выделяет детского Уполномоченного в качестве субъекта, осуществляющего профилактику безнадзорности и правонарушений среди несовершеннолетних, однако фактически такие полномочия за детским омбудсменом в законодательстве прямо не закреплены или закреплены косвенно, не конкретно. Тем не менее, мы можем отнести к полномочиям детского омбудсмена, относящимся к профилактической работе в области безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, основываясь на комплексном анализе действующего законодательства, Положений Советов при аппарате детского омбудсмена, а также его практическую работу в данной сфере, следующее: Уполномоченный при Президенте РФ по правам ребенка участвует в разработке предложений по совершенствованию законодательства в области профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних; проводит оценку эффективности мер по профилактике безнадзорности и правонарушений среди несовершеннолетних; координирует работу всех субъектов профилактики безнадзорности и несовершеннолетних, например, принимая и реагируя на жалобы несовершеннолетних, их семей, должностных лиц и организаций; обеспечивает защиту прав и законных интересов несовершеннолетних, находящихся в социально опасном положении; привлекает социальные некоммерческие организации для создания клубов по организации досуга несовершеннолетних, пропаганде здорового образа жизни и др.

Так, например, по данным официального сайта Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка, 24 марта 2018 года Кузнецовой А. Ю. – нынешним детским омбудсменом России - было проведено межведомственное оперативное совещание руководителей органов системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних с участием представителей исполнительной власти региона, правоохранительных структур, социального блока правительства Курганской области в связи с учащением агрессивного поведения школьников в разных

регионах России (нападением школьников на своих одноклассников).

В ходе данного совещания Анна Кузнецова обозначила одни из важных проблем настоящей системы профилактики РФ - отсутствие превентивных мер психологической помощи учащимся и низкую квалификацию кадров.

Участники совещания внимательно выслушали информацию детского омбудсмена о выявленных недостатках, проанализировали ситуацию и высказали ряд конкретных предложений по улучшению работы органов системы профилактики правонарушений и межведомственному взаимодействию. В частности, предложено на федеральном уровне поднять вопрос об увеличении численности психологов в образовательных учреждениях, а на региональном уровне разработать программу "Кадры", предусматривающую существенное увеличение бюджетных мест в университетах по специальности психология, а также выработку стимулирующих факторов - работа, жилье, достойная зарплата, социальный пакет - для квалифицированных специалистов<sup>16</sup>.

Что касается участия омбудсмена в привлечении социальных некоммерческих организаций, то в декабре 2017 года Уполномоченный при Президенте РФ по правам ребенка и Начальник Главного штаба Движения «ЮНАРМИЯ» Дмитрий Труненок подписали соглашение о сотрудничестве. В рамках данного документа совместно будет реализовываться несколько проектов, один из которых направлен на социализацию выпускников сиротских учреждений, детей-сирот, детей, находящихся в трудной жизненной ситуации, «трудных» подростков.<sup>17</sup>

Таким образом, мы видим, что реальное участие федерального детского омбудсмена в профилактике безнадзорности и правонарушений

---

<sup>16</sup> Анна Кузнецова: «Система профилактики осталась глуха к школьному конфликту» // Официальный сайт Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка. Режим доступа: URL: <http://www.deti.gov.ru/display.php?id=8089>, свободный (дата обращения: 25.03.2018)

<sup>17</sup> Детский омбудсмен Анна Кузнецова и руководитель «ЮНАРМИИ» Дмитрий Труненок подписали соглашение о сотрудничестве // Официальный сайт Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка. Режим доступа: URL: <http://www.deti.gov.ru/display.php?id=7919>, свободный (дата обращения: 25.03.2018)

несовершеннолетних имеет большое значение, хоть и не регламентировано законодательством подробно.

В Федеральном законе «Об основных гарантиях прав ребенка в РФ», статьей 16.1 предусмотрена единственная обязанность омбудсмена - обеспечение защиты прав и законных интересов детей. О защите прав и интересов детей также сказано в исследуемом нами Указе. Однако, в науке теории права существует такая точка зрения, что термин «защита права» подразумевает под собой тот факт, что право уже нарушено, и в этом случае необходимо осуществлять меры для его восстановления, в то же время, выделяется понятие «охрана права» - как более широкое, охватывающее все юридические правила по поводу определенного блага (такой позиции придерживались такие теоретики права, как Н. С. Малеин<sup>18</sup>, С. Н. Кожевников и др.). С этой точки зрения, исходя из буквального толкования юридической нормы, можно понимать роль омбудсмена таким образом, что он может исполнять свои полномочия только тогда, когда права детей уже нарушены. Однако в своей практической деятельности, как уже было сказано, Уполномоченный зачастую осуществляет свою деятельность «на опережение», ведя профилактическую работу, а также, не допуская совершения нарушений законных прав и интересов детей, например, осуществляя мониторинг законодательства.

Таким образом, мы приходим к выводу о том, что правовой статус Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка урегулирован небольшим количеством нормативно-правовых актов, которые с разных сторон освещают его права, кроме того, практически не обозначают его обязанности, что порождает многочисленные проблемы в понимании сущности деятельности детского омбудсмена.

---

<sup>18</sup> Малеин Н. С. Охрана прав личности советским законодательством // Н. С. Малеин.- М. Наука, 1985. – с.128.

Изучив основные нормативно-правовые акты в области деятельности Уполномоченного, а также его правовое положение, мы выявили следующие проблемы правового статуса федерального омбудсмана по правам ребенка:

Одна из основных, ключевых проблем заключается в отсутствии законодательства, которое бы непосредственно регулировало правовой статус Уполномоченного по правам ребенка, в связи со значительной ролью данной должности объективно недостаточно небольшого Указа, содержащего лишь несколько пунктов о правах детского омбудсмана, на котором базируются его основные права и обязанности. Представляется, что решением данной проблемы будет принятие федерального закона о правовом статусе Уполномоченного по правам ребенка Российской Федерации. Опыт регионального законодательства в данной сфере оценивается нами как положительный и рекомендуется для заимствования в части ограниченного срока деятельности Уполномоченного во избежание кризисной ситуации «застоя» в области политики детства, отцовства и материнства (Уполномоченный избирается сроком на 5 лет, одно и то же лицо не может быть назначено на должность более двух сроков), требований к уровню квалификации (наличие высшего образования, опыта защиты прав и законных интересов ребенка), а также конкретизация его прав и обязанностей.

Вопрос независимости федерального Уполномоченного по правам ребенка. Исследователям представляется возможным тот факт, что изначально, в процессе становления правового статуса федерального Уполномоченного, учреждение данного института должно было проходить под контролем лично Президента, появление федерального детского омбудсмана таким способом в нашей стране наиболее оправданно, например, по причине установления авторитета должности, ее обеспечения на государственном уровне.

Кроме того, Указ об учреждении должности детского омбудсмана регламентирует тот факт, что Уполномоченный является государственным

служащим, то есть, по сути – субъектом исполнительной власти.

Однако очевидно, что дальнейшая деятельность федерального Уполномоченного по правам детей должна проходить уже на основе детально разработанного федерального закона, где будет подробно регламентирован порядок назначения Уполномоченного, что обеспечит значительную независимость статуса Уполномоченного, а также предоставит более широкий круг полномочий.

По нашему мнению необходимо введение поправки в Конституцию РФ, а именно в пункт «е», статьи 103, главы 5, регламентирующего полномочия Государственной Думы в области назначения и освобождения Уполномоченного по правам ребенка. Так, нам представляется наиболее верным способом назначения на должность детского омбудсмена следующее: Уполномоченный назначается на должность Государственной Думой РФ большинством голосов от числа депутатов Государственной Думы РФ, поскольку именно данный государственный орган власти наиболее полно представляет интересы населения нашей страны. Предложения о кандидатах на должность могут вноситься с учетом мнения граждан, общественных объединений, депутатских объединений (фракций), членов Совета Федерации РФ.

Предлагаем изложить пункт «е» статьи 103 главы 5 Конституции РФ в следующей редакции: «назначение на должность и освобождение от должности Уполномоченного по правам человека, Уполномоченного по правам ребенка, действующих на основании федерального конституционного законом и федерального закона соответственно».

Таким образом, должность Уполномоченного по правам ребенка в РФ станет государственной, устанавливаемой непосредственно Конституцией РФ и действующей на основании конкретного федерального закона - так, возможно исключить «лоббирование» интересов той или иной ветви власти.

К проблеме независимости также относится и тот факт, что фактически, согласно действующему законодательству, Уполномоченный по

правам ребенка материально зависит от Общественной Палаты РФ. Представляется обеспечить финансирование Уполномоченного напрямую за счет средств федерального бюджета, таким образом, исключая зависимость детского омбудсмена от различных структур власти.

Проблема толкования роли омбудсмена в существующем законодательстве. Как упоминалось в нашем исследовании, в Федеральном законе «Об основных гарантиях прав ребенка в РФ», статьей 16.1 предусмотрена такая обязанность омбудсмена, как обеспечение защиты прав и законных интересов детей. Применяя буквальное толкование юридической нормы, роль омбудсмена понимается таким образом, что Уполномоченный может действовать только тогда, когда права детей уже нарушены. По нашему мнению следует включить в законодательство также и понятие «охрана прав», обеспечив тем самым, как и превентивную функцию института Уполномоченного, так и непосредственно защитную в том случае, когда права детей уже были нарушены.

Проблема ограниченности прав и обязанностей Уполномоченного в существующем законодательстве. Полагаем, что необходимо существенно увеличить круг полномочий детского омбудсмена, конкретизировать их – так, необходимо наделить его возможностью законодательной инициативы в сфере охраны и защиты прав детства, материнства и отцовства; просветительской функцией в виде осуществления правового просвещения в области прав и законных интересов ребенка, форм и методов защиты; осуществление помощи при организации процесса судебной защиты прав и законных интересов ребенка. В качестве субъекта профилактики безнадзорности и правонарушений среди несовершеннолетних, Уполномоченный должен обладать компетенциями по осуществлению мониторинга соблюдения прав и интересов ребенка с целью устранения обстоятельств, отрицательно влияющих на его нравственное и духовное развитие. Проблемой также является и тот факт, что в настоящее время детский Уполномоченный не вправе выступать в качестве самостоятельной

стороны по делу или представлять интересы несовершеннолетнего в судебном процессе, также он не имеет права кассационного обжалования необоснованных судебных решений, представляется интересным предложение внести изменения в области гражданского и уголовного процесса, касающихся наделением Уполномоченного таким правом, что позволит также обеспечить наиболее эффективную защиту прав и интересов ребенка, их соблюдение различными государственными органами.

Отсутствие конкретных обязанностей Уполномоченного в существующем законодательстве также порождает правовую проблему. Фактически, учреждая в своем аппарате Общественный и Экспертный Советы, Уполномоченный по правам ребенка самостоятельно определил для себя круг обязанностей и прав, что, конечно, недопустимо. Необходимо законодательно закрепить обязанности Уполномоченного для повышения эффективности его работы, а также для оценки его деятельности на данной должности. Предлагается закрепить такие обязанности федерального детского омбудсмана, как, например, подготовка ежегодного доклада по результатам своей деятельности за годовой отчетный период, который Уполномоченный представлял бы на заседании Государственной Думы РФ, а также по специальным запросам направлял в федеральные органы исполнительной (Правительству РФ или отдельно подведомственным ему министерствам), судебной (Конституционному Суду РФ) власти, Президенту РФ доклады по отдельным вопросам в области охраны и защиты прав детства, материнства и отцовства. Такие доклады необходимо предоставлять к опубликованию для ознакомления с ними населения страны. Кроме того, обязанность своевременно реагировать на обращения, направлять органу государственной власти, в решении которых он усматривает нарушение прав ребенка, свое заключение, содержащее рекомендации по необходимым мерам для восстановления указанных прав.

Одной из существенных проблем также является разграничение деятельности федерального Уполномоченного по правам ребенка и



региональных. В вопросе их взаимодействия необходимо соблюдать баланс – равномерно распределить полномочия федерального и региональных детских омбудсменов, не устанавливая систему власти, которая укрепляла бы федерального Уполномоченного, а создавать базовое правовое единство, учитывая региональные особенности субъектов РФ.

Вопрос информированности населения о деятельности федерального Уполномоченного по правам ребенка. При изучении правового статуса детского омбудсмена, исследователи отмечают тот факт, что официальная статистика в области обращений к Уполномоченному, его деятельности и других факторах обновляется крайне редко, либо по каким-то параметрам не ведется вообще. Так, например, на официальном сайте Уполномоченного мы видим приведенную статистику по количеству обращений лишь за 2016 год.

В рамках нашего исследования был проведен опрос среди 100 респондентов различных категорий возрастов (до 18 лет, от 18 до 30 лет, старше 30 лет) на тему «Что Вы знаете об Уполномоченном при Президенте РФ по правам ребенка?», который показал следующие результаты:

а) О существовании института Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка знают около 68% опрошенных, в то время, как 32% респондента напротив, не знают о нем; в то же время, более 65 % опрошенных не знают, кто занимает данную должность в настоящее время, около 5% называют среди нынешних Уполномоченных по правам ребенка предыдущего федерального детского омбудсмена Астахова П. А. или Васильеву О. Ю., министра образования и науки в РФ и других лиц;

в) На вопрос – для чего, по Вашему мнению, нужен Уполномоченный по правам ребенка в нашей стране? – более 85 % опрошенных считают, что он необходим для предотвращения нарушений в области прав детей и для защиты прав детства. В то же время, более 60% считают, что он необходим для создания законодательной базы в области прав ребенка, хотя по действующему законодательству он не обладает правом законодательной

инициативы, и 24% респондентов отметили также необходимость Уполномоченного для защиты прав детей в отдельном регионе страны;

г) Более 30% опрошенных считают, что необходимо обращаться к федеральному Уполномоченному через региональных омбудсменов, в то же время, более 70% респондентов не смогли ответить, кто является Уполномоченным по правам ребенка в их субъекте, а также есть ли он в субъекте вообще.

Опрос, хоть и не был полностью репрезентативен ввиду невысокой общей численности опрашиваемых, но в рамках исследования определяет общую тенденцию и говорит нам о том, что население нашей страны не осведомлено о работе Уполномоченного в целом, о его полномочиях – например, многие респонденты считают, что по настоящий момент он обладает законодательной инициативой или должен защищать и предотвращать нарушения в каком-либо конкретном регионе. Представляется, что такая проблема возникает по большей части из-за недостаточного освещения деятельности федерального Уполномоченного в СМИ, а также по причине неопределенности позиции законодателя в некоторых вопросах, указанных выше в параграфе.

Для решения данной проблемы необходимо систематически освещать деятельность Уполномоченного в средствах массовой информации, постоянно осуществлять мониторинг мнения населения о работе омбудсмана и пожеланий совершенствования его деятельности<sup>19</sup>, кроме того, о деятельности Уполномоченного и о способах обращения к нему, должны знать не только взрослые, но и несовершеннолетние: оформление информационных стендов по данным вопросам, создание видеороликов, мультфильмов, распространение информации в сети Интернет и мн.др..

---

<sup>19</sup>Лихтер П. Л. Сравнительно-правовой анализ организационно-правового статуса Уполномоченного по правам ребенка в России и США // Известия ВУЗов. Поволжский регион. Общественные науки. 2017. №1 (33). – С.85-87.

Таким образом, можно утверждать, что Уполномоченный при Президенте РФ по правам ребенка видится ключевой фигурой, координатором правозащитной деятельности государства во имя детства, материнства и отцовства. Правовой статус Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка имеет множество проблем того или иного рода, которые, в свою очередь, базируются на главном правовом вопросе – отсутствие единого федерального закона об Уполномоченном по правам ребенка в Российской Федерации, где будут освещены все вопросы, касающиеся деятельности федерального детского омбудсмена и его правового статуса.

### **СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ:**

- I. Нормативно-правовые акты и договоры:
  1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ) // "Собрание законодательства РФ", 04.08.2014, N 31, ст. 4398.
  2. «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» от 30.12.2001 N 195-ФЗ (ред. от 07.03.2018) // "Российская газета", N 256, 31.12.2001.
  3. Федеральный закон от 24.07.1998 N 124-ФЗ (ред. от 28.12.2016) "Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации"// "Собрание законодательства РФ", 03.08.1998, N 31, ст. 3802.
  4. Федеральный закон от 24.06.1999 N 120-ФЗ (ред. от 07.06.2017) "Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних"// "Собрание законодательства РФ", 28.06.1999, N 26, ст. 3177.

5. Федеральный закон №177-ФЗ от 23.07.2010 «О внесении изменений в статьи 26 и 28 Федерального закона "Об Общественной палате Российской Федерации» // "Собрание законодательства РФ", 11.04.2005, N 15 ст. 1277.
6. Федеральный закон от 27.05.2003 N 58-ФЗ (ред. от 23.05.2016) "О системе государственной службы Российской Федерации"// "Российская газета", N 104, 31.05.2003.
7. Федеральный закон от 27.07.2004 N 79-ФЗ (ред. от 28.12.2017) "О государственной гражданской службе Российской Федерации"// "Российская газета", N 162, 31.07.2004.
8. Указ Президента РФ от 31.12.2005 N 1574 (ред. от 10.02.2018) "О Реестре должностей Федеральной государственной гражданской службы" (с изм. и доп., вступ. в силу с 23.08.2017) // "Собрание законодательства РФ", 02.01.2006, N 1, ст. 118.
9. Указ Президента РФ от 01.09.2009 N 986 "Об Уполномоченном при Президенте Российской Федерации по правам ребенка"// "Собрание законодательства РФ", 07.09.2009, N 36, ст. 4312.
10. Положение "Об Общественном совете при Уполномоченном при Президенте Российской Федерации по правам ребенка" от 9 февраля 2017 года // Официальный сайт Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка. Режим доступа: URL: <http://www.deti.gov.ru/>, свободный (дата обращения: 16.12.2017)
11. Положение "Об Экспертном совете при Уполномоченном при Президенте Российской Федерации по правам ребенка" от 15 декабря 2016 года // Официальный сайт Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка. Режим доступа: URL: <http://www.deti.gov.ru/>, свободный (дата обращения: 16.12.2017)

## II. Научная и учебная литература:

12. Гулин Е.В. Права человека: Учеб. Пособие./ Под ред. Е. В. Гулина. 2-е изд. – М.:РИОР, 2016. – 174 с.

13. Лихтер П. Л. Сравнительно-правовой анализ организационно-правового статуса Уполномоченного по правам ребенка в России и США // Известия ВУЗов. Поволжский регион. Общественные науки. 2015. №1 (33). – С.82-92.
14. Малеин Н. С. Охрана прав личности советским законодательством / Н.С. Малеин // отв. ред. А.И. Масляев, АН СССР. - М.: Наука - 1985. – с.128.
15. Синцов Г. В. Уполномоченный по правам ребенка в системе органов государственной власти // Lex Russica. - 2016. - №7 (116). – С. 160-166.

III. Электронные ресурсы:

16. Официальный сайт Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка. Режим доступа: URL: <http://deti.gov.ru/>, свободный (дата обращения: 10.10.2018).
17. Стенограммы по законопроекту №382090-5. Режим доступа: URL: <https://lexfeed.ru/law/382090-5>, свободный (дата обращения: 16.10.2018).

## ПРИЛОЖЕНИЕ 1

Анкета для опроса на тему «Что вы знаете об Уполномоченном при Президенте РФ по правам ребенка?»

1. Укажите Ваш возраст:

- Меньше 18 лет
- 18-30 лет
- Больше 30 лет

2. Знаете ли Вы о существовании такой должности в нашей стране, как Уполномоченный при Президенте РФ по правам ребенка?

- Да
- Нет

3. Кто на данный момент занимает эту должность? (Поставьте прочерк, если не знаете)

---

1 По Вашему мнению, для чего нужен Уполномоченный по правам ребенка в нашей стране? (Отметьте от 1 до 3 вариантов)

- Для предотвращения нарушений в области прав детей
- Для защиты прав материнства и отцовства
- Эта должность не нужна
- Для защиты прав детства
- Для создания законодательной базы в области прав ребенка
- Для защиты прав детей в отдельном регионе
- Затрудняюсь ответить

5. Как обратиться к Уполномоченному при Президенте РФ по правам ребенка? (Возможно несколько вариантов ответа)

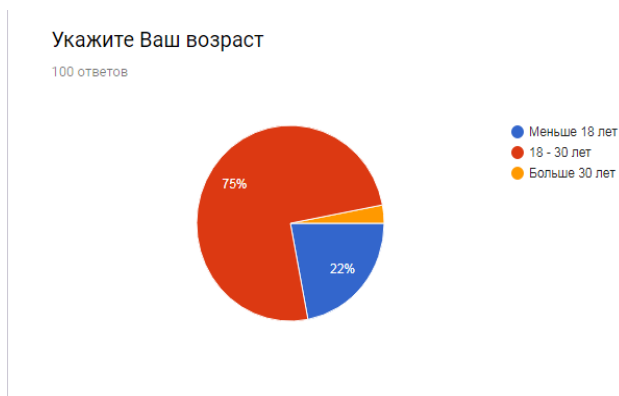
- Написать письмо в администрацию Президента
- Отправить обращение на его официальный сайт
- Написать сначала Уполномоченному в регионе, а затем федеральному Уполномоченному
- Позвонить на горячую линию Уполномоченного
- Через правоохранительные органы
- Затрудняюсь ответить

6. Знаете ли Вы, кто является Уполномоченным по правам ребенка в Вашем регионе? (Укажите фамилию и регион через запятую или поставьте прочерк) \_\_\_\_\_

## ПРИЛОЖЕНИЕ 2

### Результаты опроса на тему «Что вы знаете об Уполномоченном при Президенте РФ по правам ребенка?»

1.



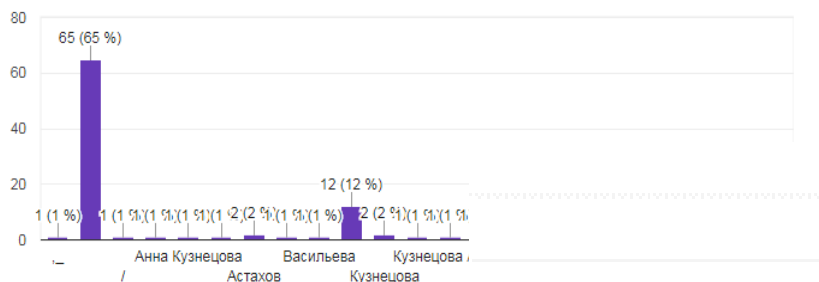
2.



3.

Кто на данный момент занимает эту должность? (прочерк - если не знаете)

100 ответов



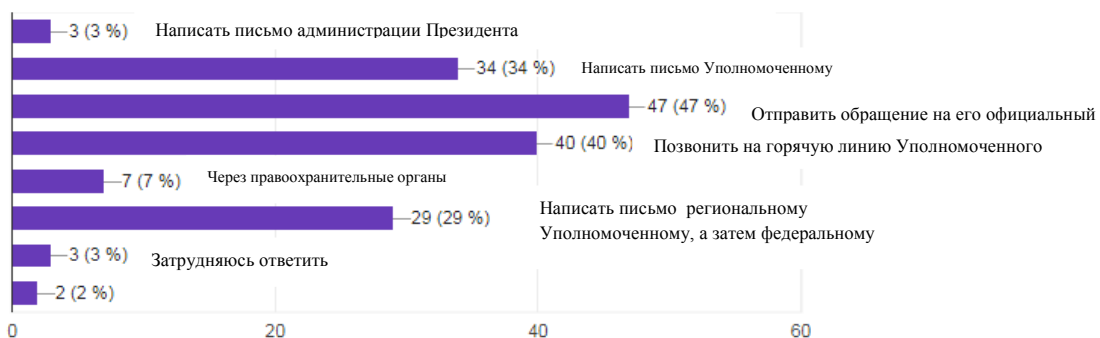
4. По Вашему мнению, для чего нужен Уполномоченный по правам ребенка в нашей стране?

100 ответов



5. Как обратиться к Уполномоченному при Президенте РФ по правам ребенка?

100 ответов



6. Знаете ли Вы, кто является Уполномоченным по правам ребенка в Вашем регионе? (Укажите фамилию и регион через запятую или поставьте прочерк)

100 ответов

