

**МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**Федеральное государственное  
бюджетное образовательное учреждение высшего  
образования  
«ИВАНОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»**

**юридический факультет**

«Рекомендовать к  
защите»  
Заведующий кафедрой  
трудового и  
экологического права  
Петрова Е.А.

\_\_\_\_\_  
протокол № \_\_\_\_\_ от  
« \_\_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 20 \_\_\_\_  
г.

**ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА  
(МАГИСТЕРСКАЯ РАБОТА)**

**ИНСТИТУТ УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ РЕБЕНКА  
КАК МЕХАНИЗМ ПРАВОВОЙ ЗАЩИТЫ ДЕТЕЙ  
В СОЦИАЛЬНОМ ГОСУДАРСТВЕ**

Направление подготовки:	40.04.01 Юриспруденция ОП «Социальное государство: проблемы теории и юридической практики»
Выпускную квалификационную работу выполнила:	студентка 2 курса заочной формы обучения _____ Троицкая Дарья Сергеевна
Руководитель выпускной квалификационной работы:	заведующий кафедрой теории и истории государства и права _____ к.и.н., Поцелуев Евгений Леонидович

Иваново, 2020

**Оглавление**

	стр.
Введение.....	
.....3	
Глава 1. Общая характеристика защиты прав ребёнка в Российской Федерации.....	
.11	
§ 1. Категория «ребёнок» и её законодательное закрепление.....	11
§ 2. Сущность правовой защиты детей и её виды.....	20
Глава 2. Институт Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка.....	30
§ 1. Организационно-правовые основы деятельности Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка.....	30
§ 2. Правовой статус Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка.....	40
Глава 3. Институт Уполномоченного по правам ребенка в субъектах Российской Федерации.....	55
§ 1. Модели учреждения института Уполномоченного по правам ребенка в субъектах РФ.....	55
§ 2. Особенности деятельности и правового статуса Уполномоченных по правам ребенка в субъекте РФ.....	67
Заключение.....	78
Список использованной литературы.....	81

## **Введение**

**Актуальность проблемы.** Российская Федерация в статье 7 Конституции провозглашает себя социальным государством, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. В числе основных задач перечислены обеспечение государственной поддержки семьи, материнства, отцовства и детства. Наряду с этим часть 1 статьи 38 Конституции РФ закрепляет положение о том, что материнство и детство, семья находятся под защитой государства. Очевидно, что дети как наиболее уязвимые и незащищенные слои населения нуждаются в особой поддержке и защите. В силу своего возраста они лишены полной дееспособности, что ставит под угрозу возможность полноценной защиты своих прав.

В настоящее время, к сожалению, приходится часто слышать о нарушении прав ребенка, совершении противоправных действий в отношении несовершеннолетних. Например, Следственный Комитет Российской Федерации публикует статистику за 2019 год, согласно которой в прошлом году возбуждено более 21 тысячи уголовных дел, потерпевшими по которым выступают несовершеннолетние<sup>1</sup>. Нередко даже самим государством в лице недобросовестных чиновников нарушаются права на бесплатное образование, медицинскую помощь, государственную поддержку детей-сирот. В связи с данными нарушениями законным представителям, государственным органам, должностным лицам, уполномоченным на защиту прав ребенка, приходится обращаться в суд для восстановления прав и их защиты. Так, согласно статистическим сведениям о деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей, публикуемым судебным департаментом при Верховном Суде РФ, за 2018 год в суды поступило 574 дела по спорам, связанным с осуществлением несовершеннолетними своих прав, в то время как в 2019 году их стало 609<sup>2</sup>. Наблюдается незначительная, но ощутимая тенденция к увеличению такой категории дел.

Для предотвращения возможного нарушения прав детей и обеспечения их защиты в Российской Федерации успешно функционируют органы прокуратуры, суда, органы социальной

---

<sup>1</sup> См.: СК России продолжает принимать меры, направленные на защиту детей // Официальный сайт Следственного Комитета Российской Федерации URL: <https://sledcom.ru/news/item/1468891/?to=&from=&type=&dates=> (дата обращения: 06.06.2020).

<sup>2</sup> См.: Данные судебной статистики Судебного Департамента при Верховном Суде РФ // Официальный сайт Судебного Департамента при Верховном Суде РФ. URL: <http://www.cdep.ru> (дата обращения: 06.06.2020).

защиты, комиссии по делам несовершеннолетних, подразделения органов внутренних дел по делам несовершеннолетних и др. В числе тех, кто ориентирован на помощь детям и заботу о них, можно назвать и Уполномоченного по правам ребенка. Долгое время законодатель оставлял без должного внимания сферу его деятельности. Правовая регламентация правозащитной работы детского омбудсмена была весьма посредственной, что выражалось в отсутствии полноценного нормативно-правового акта, регулирующего его статус. Вместе с тем, данный институт все более расширял границы своей деятельности и, начиная с пяти «пилотных» регионов, он охватил всю страну. И, наконец, спустя 9 лет после издания Указа Президента РФ от 01.09.2009 г. № 986 «Об Уполномоченном при Президенте Российской Федерации по правам ребёнка»<sup>3</sup>, в 2018 году произошли серьезные подвижки в регламентации правового статуса детского омбудсмена. Так, 27.12.2018 г. принят федеральный закон № 501-ФЗ «Об уполномоченных по правам ребенка в Российской Федерации»<sup>4</sup>. Очевидно, что принятие Федерального закона подтверждает особое внимание государства к сфере защиты прав детей, его обеспокоенность за будущее поколение. В связи с активным развитием института детского омбудсмена его изучение кажется актуальным.

---

<sup>3</sup> Об Уполномоченном при Президенте Российской Федерации по правам ребёнка: указ Президента РФ от 01.09.2009 г. № 986 // Российская газета. 2009. № 166.

<sup>4</sup> Об уполномоченных по правам ребенка в Российской Федерации: федеральный закон от 27.12.2018 № 501-ФЗ // Российская газета. 29.12.2018. № 295 (7758).

**Степень научной разработанности проблемы.** Стоит отметить, что фундаментальных работ, посвященных изучению института уполномоченного по правам ребенка, не так много. Так, среди исследователей, посвятивших написание диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук по вопросу функционирования детского омбудсмена, можно отметить А.В. Колосова, П.Л. Лихтера, М.Ю. Шамрина. Кроме того, значителен вклад в рассмотрение данной темы С.Н. Ивахненко, А.Б. Ивашина, Т.В. Ивлевой, Е.В. Киричѐк, А.В. Лебедь, А.В. Личковаха, А.Б. Поддубного, Т.Н. Поддубной, А.В. Федоровой, И.С. Шульженко, Н.Ю. Хаманевой и др., посвятивших изучению института уполномоченного по правам ребенка научные статьи.

**Цели и задачи исследования.** Целью выпускной работы является анализ эффективности правовой защиты детей посредством деятельности Уполномоченного по правам ребенка, определение ряда проблем, возникающих в процессе защиты детей, а также пробелов законодательства в сфере регламентации деятельности и статуса омбудсмена.

Для достижения указанной цели поставлены задачи изучения законодательного закрепления категории «ребенок», анализ существующих способов защиты прав детей. Кроме того, поставлена задача детального изучения организационно-правовых основ деятельности Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка, его компетенции и правового статуса, а также уполномоченных по правам ребенка в субъектах РФ.

**Объект и предмет исследования.** Объектом нашего исследования являются общественные отношения, связанные с

учреждением и функционированием уполномоченных по правам ребенка в РФ как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов. Предмет исследования – международное и национальное законодательство, регламентирующее сферу защиты прав ребенка, нормы федерального и регионального законодательства, закрепляющие основы функционирования, правового статуса уполномоченных по правам ребенка.

**Методология.** При написании работы использован ряд общенаучных методов, в частности, методы анализа, синтеза, конкретно-исторический метод. Кроме того, использованы частно-научные методы. Среди них можно назвать сравнительно-правовой, формально-юридический, статистический.

**Теоретическая основа исследования.** Следует отметить, что большой вклад в изучение вопросов деятельности Уполномоченного по правам ребенка внес П.Л. Лихтер. Указанный автор в 2016 году подготовил и защитил диссертацию на соискание ученой степени кандидата юридических наук «Институт уполномоченного по правам ребенка в субъектах Российской Федерации», автореферат которой использован в работе<sup>5</sup>. Кроме того, в работе использован автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук А.В. Колосова «Институт Уполномоченного по правам ребенка в Российской Федерации»<sup>6</sup>, защита которого состоялась в 2015 году. Также

---

<sup>5</sup> См.: Лихтер П.Л. Институт Уполномоченного по правам ребенка в субъектах Российской Федерации : автореферат дис. ... канд. юрид. наук. Пенза, 2016. URL: <http://www.law.edu.ru/book/book.asp> (дата обращения: 25.05.2019).

<sup>6</sup> См.: Колосов А.В. Институт Уполномоченного по правам ребенка в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Иркутск, 2015. 23 с.

использован автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук М.Ю. Шамрина «Административно-правовой статус Уполномоченного по правам ребенка»<sup>7</sup> 2014 года, выводы из которого были проанализированы в ходе написания выпускной работы. Также в ходе работы были проанализированы многочисленные научные статьи, посвященные рассматриваемой проблематике.

**Нормативная база исследования.** Нормативную базу исследования составил ряд международных актов, Конституция РФ 1993 года, федеральные конституционные законы, федеральные законы, указы Президента РФ, подзаконные акты федеральных органов исполнительной власти, законодательство субъектов РФ об уполномоченном по правам ребенка.

**Эмпирическая база исследования.** Эмпирическую базу выпускной работы составили постановление Конституционного Суда РФ, данные судебной статистики Судебного Департамента при Верховном Суде РФ, решения районных судов и мировых судей, ежегодные доклады уполномоченных по правам ребенка, официальные сайты федерального и региональных уполномоченных по правам ребенка, акты, разработанные непосредственно региональными детскими омбудсменами и т.п.

**Научная новизна исследования.** Научная новизна исследования состоит в том, что институт Уполномоченного по правам ребенка в Российской Федерации изучается с позиции его обновленного правового статуса с учетом изменений, вносимых с принятием Федерального закона от 27.12.2018 г. №

---

<sup>7</sup> См.: Шамрин М.Ю. Административно-правовой статус Уполномоченного по правам ребенка : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2014. 32 с.

501-ФЗ «Об уполномоченных по правам ребенка в Российской Федерации». Кроме того, даются рекомендации по внесению изменений в федеральное и региональное законодательство, регламентирующее деятельность детского омбудсмена, с целью повышения эффективности его работы.

### **Положения, выносимые на защиту.**

**1.** Уполномоченный по правам ребенка занимает центральную позицию среди органов так называемой «специальной» компетенции, созданных и непосредственно ориентированных на помощь детям. В вопросах обеспечения и защиты прав ребенка, детский омбудсмен является наиболее универсальным и эффективным механизмом, призванным своевременно реагировать на нарушения законов, затрагивающих интересы несовершеннолетних. Это обстоятельство обуславливается его положением в системе многочисленных государственных органов, должностных лиц и различных организаций, а также спецификой его деятельности.

**2.** Предлагается дополнить статью 4 федерального закона от 27.12.2018 № 501-ФЗ «Об уполномоченных по правам ребенка в Российской Федерации» требованием к кандидату на должность Уполномоченного по правам ребенка о наличии высшего юридического образования. Кроме того, необходима конкретизация в виде установления требования о квалификации магистра или специалиста. В настоящее время законодательно закреплено лишь требование о высшем образовании, без какой-либо конкретизации. Предлагаемое нами нововведение обосновывается тем, что Уполномоченный должен ориентироваться в правовой сфере, знать законодательство, уметь его применять, взаимодействовать с

другими органами, чтобы осуществлять защиту прав детей эффективно. Кроме того, детский омбудсмен осуществляет свою деятельность в чрезвычайно важной сфере жизни общества, осуществляя защиту прав и законных интересов ребенка, в связи с чем должен обладать более глубокими профильными знаниями, которые могут быть получены при изучении программ специалитета или магистратуры.

**3.** Предлагается расширить перечень полномочий уполномоченного по правам ребенка, закрепленный в ст. 6 федерального закона от 27.12.2018 № 501-ФЗ «Об уполномоченных по правам ребенка в Российской Федерации», наделив его такими же правомочиями, что и Уполномоченного по правам человека (например, знакомиться с уголовными, гражданскими делами и делами об административных правонарушениях, решения по которым вступили в законную силу, а также с прекращенными производствами и материалами, по которым отказано в возбуждении уголовных дел). В данных сферах также возможны нарушения прав ребенка, которые потребуют вмешательства детского омбудсмена. Однако тот факт, что лица, призванные защищать права человека и ребенка от нарушения и ущемления, наделены различным объемом прав для осуществления своей деятельности, кажется необоснованным.

**4.** Предлагается вернуть прежнюю редакцию права Уполномоченного по правам ребенка проводить самостоятельно или совместно с другими лицами проверку деятельности государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц, которые было закреплено п. 4 указа Президента от 01.09.2009 № 986. С

принятием федерального закона от 27.12.2018 № 501-ФЗ данное право «трансформировалось» в «право проводить проверку информации, изложенной в обращениях на имя Уполномоченного ...» (п. 7 ч. 1 ст. 6, п. 7 ч. 3 ст. 14). Таким образом, если ранее детский омбудсмен обладал правом на проведение проверки всей деятельности какого-либо органа или должностного лица, то теперь, по смыслу закона, он «связан» доводами обращения и вправе проводить проверку только в определенных рамках.

**5.** Предлагается закрепить в федеральном законе от 27.12.2018 № 501-ФЗ «Об уполномоченных по правам ребенка в Российской Федерации» норму об обязательном назначении уполномоченного по правам ребенка в субъекте РФ законодательным органом субъекта, таким образом, закрепляя парламентскую модель учреждения данного института. В настоящее время в стране отсутствует единый подход к данному вопросу, что негативно сказывается на деятельности уполномоченных. Наличие зависимости от исполнительной власти, губернатора и т.п. не позволяет беспристрастно осуществлять правозащитную деятельность. По тем же основаниям предлагается закрепить парламентскую модель Уполномоченного по правам ребенка на федеральном уровне.

**6.** Предлагается дополнить федеральный закон от 27.12.2018 № 501-ФЗ «Об уполномоченных по правам ребенка в Российской Федерации» статьей, перечисляющей принципы деятельности уполномоченных по правам ребенка. Пробел в определении перечня принципов предлагается восполнить на основе общетеоретических положений с учетом успешного

опыта некоторых регионов, закрепивших в своем законодательстве данную правовую категорию. В частности, в работе предлагается перенять положительный опыт Нижегородской области и закрепить не только в региональных, но и федеральном законодательстве об уполномоченном по правам ребенка принципы его деятельности (независимости, ответственности, открытости, объективности и доступности).

### **Практическая значимость исследования.**

Практическая значимость исследования заключается в возможности совершенствования правотворческой практики путем внесения изменений и дополнений в федеральный закон от 27.12.2018 № 501 «Об уполномоченных по правам ребенка в Российской Федерации», совершенствовании регионального законодательства с учетом вносимых автором работы предложений.

**Апробация результатов исследования.** Основные положения выпускной квалификационной работы изложены в четырех публикациях на следующие темы: «Институт уполномоченного по правам ребенка в Российской Федерации: перспективы развития»; «Способы защиты прав ребенка в Российской Федерации»; «Сравнительный анализ правового статуса Уполномоченных по правам человека и ребенка в Российской Федерации»; «Уполномоченный по правам ребенка в субъекте РФ: о недостатках законодательства». При этом, две из названных публикаций выпущены в сборниках, подготовленных по итогам проведения заочных международных научно-практических конференций, проводимых 20 июня 2019 г., 05 марта 2020 г. международным

центром научного сотрудничества «Наука и просвещение» (г. Пенза), одна из статей опубликована в периодическом научном журнале «Устойчивое развитие науки и образования» (г. Воронеж), еще одна статья опубликована в научном журнале «Молодой ученый» (г. Казань). Общий объем данных материалов составил 0, 97 условных печатных листов. Все указанные работы размещены в научной электронной библиотеке «Elibrary.ru».

Кроме того, подготовлены и опубликованы тезисы доклада на конференцию «Актуальные проблемы юридической науки, практики и образования: пути их решения в современном мире», проводимой 16-25 апреля 2020 г. на юридическом факультете ИвГУ (г. Иваново), на тему «К вопросу о недостатках законодательного регулирования правового статуса уполномоченных по правам ребенка в РФ». Также в мае 2020 г. принято участие в конкурсе на лучшую студенческую научную работу по актуальным проблемам российского законодательства, проводимом юридическим бюро «Константа» (г. Иваново), по итогам которой работа, посвященная институту Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка, заняла второе место.

**Структура работы.** Выпускная работа состоит из введения, трех глав, каждая из которых разделена на два параграфа, заключения, списка использованной литературы.

## **Глава 1. Общая характеристика защиты прав ребёнка в Российской Федерации**

### **§ 1. Категория «ребёнок» и её законодательное закрепление**

Дети являются одним из самых незащищенных слоев населения, поскольку в силу возраста они лишены полной дееспособности. В связи с этим они нуждаются в дополнительной поддержке со стороны государства и общества. Конституция РФ и ряд других актов закрепляют перечень прав ребенка. Так, среди основных прав можно назвать право ребенка жить и воспитываться в семье, со своими родителями, которые должны заботиться о его воспитании, обучении, развитии. Дети имеют право на защиту прав и интересов. Ребенок, лишенный родителей, имеет право на защиту и помощь государства. Также законодательно закреплено право на охрану здоровья и медицинское обслуживание, право на образование и т.д.

В связи с вышеизложенным возникает вопрос, а кто же такой «ребёнок»? Кто попадает в данную социальную группу и нуждается в особой поддержке и помощи со стороны государства и общества?

Ответ на эти вопросы играет чрезвычайно важную роль. Так, Н.Ю. Веселов отмечает, что понимание категории «ребенок» в праве является необходимым условием обеспечения прав, свобод и законных интересов этой возрастной категории общества, поскольку ребенок является субъектом права, наделяется особым правовым статусом. Биологические и психологические особенности детского возраста обуславливают метод правового регулирования общественных отношений, участниками которых является ребенок, или которые возникают относительно интересов детей. Задачей законодательства в сфере обеспечения прав детей является расширение социально-правовых гарантий

детей, обеспечение физического, интеллектуального, культурного развития молодого поколения, создание социально-экономических и правовых институтов в целях защиты прав и законных интересов ребенка<sup>8</sup>.

Действительно, понимание о том, кого же можно назвать ребенком, позволяет государству определить потребности данной категории населения, выявить проблемные аспекты законодательного регулирования их жизни, определить направления и перспективы развития сферы защиты их прав и интересов.

Как отмечает Н.В. Летова, «Ребенок - это особый субъект права, основные права которого отличаются универсальным характером в том смысле, что они характерны для законодательства всех стран без исключения. Иными словами, каждое государство должно обеспечить «минимальный стандарт» неотъемлемых прав для каждого ребенка, вне зависимости от его пола, места проживания, национальности, гражданства, наличия или отсутствия у него семьи, его индивидуальных качеств и т.д.»<sup>9</sup>. С данным высказыванием трудно не согласиться. Ребенок в силу своего «особого» статуса, обусловленного невозможностью в полной мере самостоятельно реализовывать принадлежащие ему права, нуждается в поддержке государства, выражающейся в наличии определенного рода гарантий.

Ю.Ф. Беспалов делает вывод о том, что забота РФ о ребенке проявляется в различных формах: 1) принятие

---

<sup>8</sup> См.: Веселов Н.Ю. Биологические, психологические и социальные факторы правового концепта «ребенок» // *Studia Humanitatis*. 2019. № 2. URL: <https://st-hum-ru.livejournal.com> (дата обращения: 15.03.2020).

<sup>9</sup> Летова Н.В. Семейный статус ребенка: проблемы теории и практики // *Вестник Томского государственного университета. Право*. 2019. № 31. С. 174.

нормативных правовых актов, определяющих правовой статус ребенка, а также содержащих прямое указание о необходимости совершения действий в интересах ребенка; процедуру осуществления, охраны и защиты прав ребенка; запреты на совершение определённых действий, способных причинить вред ребенку, и другие; 2) создание системы органов и организаций, основной целью деятельности которых является обеспечение охраны и защиты прав ребенка; 3) проведение комплекса мер, в том числе научно-исследовательская деятельность, для эффективного осуществления прав ребенка; 4) обеспечение самостоятельности ребенка до объективно возможной и другие<sup>10</sup>.

Возвращаясь к вопросу о том, кого же можно назвать ребенком, можно отметить, что в настоящее время существуют некоторые проблемы в определении данного понятия. Так, А.А. Аюпов делает категоричный вывод о том, что дети являются особыми субъектами права, важное значение имеет определение их правового статуса, положения согласно законодательству, однако на сегодняшний день при закреплении правового статуса личности Конституция Российской Федерации не использует такую категорию лиц, как «ребенок». Семейное, гражданское и другое законодательство РФ не только не в силах определить правовой статус ребенка, но и дать определение понятиям «ребенок», «дети»<sup>11</sup>. В дальнейшем нами будет проанализированы нормы

---

<sup>10</sup> См.: Беспалов Ю.Ф. Семейно-правовой статус и механизм правового регулирования участия ребенка в семейных отношениях: теоретические и практические аспекты // Приоритетные направления науки и образования. 2015. № 2 (5). С. 481.

<sup>11</sup> См.: Аюпов А.А. Особенности правового статуса ребенка в России // Аллея науки. 2019. Т. 2. № 6 (33). С. 593.

законодательства и сделан вывод о том, как в действительности регламентированы данные вопросы в различных актах.

На наш взгляд, вполне логично и обосновано начать данный анализ с международного акта, который является одним из важнейших в сфере обеспечения и защиты прав ребенка. Статья 1 Конвенции ООН о правах ребенка 1989 года закрепляет положение о том, что ребенком является каждое человеческое существо до достижения 18-летнего возраста, если по закону, применимому к данному ребенку, он не достигает совершеннолетия ранее<sup>12</sup>.

Исходя из закрепленного понятия можно сделать несколько выводов: во-первых, категория «ребенок» ограничивается определенным возрастом, установленным на отметке в 18 лет, во-вторых, это правило не является императивным, поскольку предусмотрена оговорка о возможности наступления совершеннолетия ранее 18 лет в силу каких-либо обстоятельств, установленных национальным законодательством.

И.В. Дуденкова говорит о том, что в разных странах устанавливается различный возраст наступления совершеннолетия. Она приводит факты о том, что Вьетнаме, Кубе, Пакистане и др. этот возраст установлен в отметке 16 лет, в Монако, Египте, Камеруне и др. – 21 год. В Саудовской Аравии, Иране и Йемене совершеннолетие наступает раньше 16 лет, при этом наличии определенных правовых ситуаций

---

<sup>12</sup> См.: Конвенция о правах ребенка (одобрена Генеральной Ассамблеей ООН 20 ноября 1989 г.). Ратифицирована Постановлением ВС СССР 13 июня 1990 г. № 1559-1 // Ведомости СНД СССР и ВС СССР. 1990. № 45. Ст. 955.

наступления совершеннолетия раньше установленного законом возраста<sup>13</sup>.

Л.А. Пьянкова констатирует: «Генеральная Ассамблея ООН в ноябре 1989 г. принятием Конвенции о правах ребенка подтвердила свою приверженность гуманистическим принципам, а международное сообщество назвало ее Великой хартией вольностей для детей, мировой конституцией прав ребенка. Ее ратификация Верховным Советом СССР состоялась в июне 1990 г., что определило соответствующие обязательства и правопреемницы России в сфере защиты прав детей»<sup>14</sup>. Действительно, Российская Федерация, являясь правопреемницей СССР, взяла на себя и обязательства последней. В связи с этим, ратифицированная Конвенция ООН о правах ребенка стала обязательна для исполнения и на территории России. Именно поэтому возникла необходимость привести национальное законодательство в соответствие с нормами указанного международного документа.

Однако С.Н. Керимова говорит о том, что в самом тексте Конституции России понятия «ребенок» и «дети» встречаются крайне редко. Прежде всего, это касается главы, посвященной правам и свободам личности, где данные категории употребляются в трех статьях: обязанность государства и родителей заботиться о детях (ст. 38), норма о социальной защите детей (ст. 39). В праве на образование также упоминаются дети (ст. 43). Это не значит, что других прав у ребенка нет, просто с точки зрения права несовершеннолетний

---

<sup>13</sup> См.: Дуденкова И.В. Что значит быть несовершеннолетним? // Социология власти. 2019. Т. 31. № 1. С. 33.

<sup>14</sup> Пьянкова Л.А. Проблема защиты детства в исторической ретроспективе // Национальная Ассоциация ученых. 2015. № 4-3 (9). С. 173.

обладает правами и свободами, присущими любому гражданину России, однако в ограниченном режиме<sup>15</sup>. Очевидно, что в тексте Основного закона государства отсутствует определение данной категории населения.

Обращаясь к толковому словарю В.И. Даля, можно найти следующее определение: «ребенок – это младенец, отрок или отроковица, до юношества». При этом в качестве синонимов данного термина приводятся такие понятия как «дитя», «девочка», «мальчик», «малютка», «малолетний человек»<sup>16</sup>. Таким образом, мы видим, что между указанными понятиями можно поставить равенство, они идентичны, взаимозаменяемы.

Однако определения категории «ребенок» можно встретить и в законодательстве. Так, пункт 1 статьи 54 Семейного Кодекса Российской Федерации (далее – СК РФ) гласит, что ребенком признается лицо, не достигшее возраста восемнадцати лет (совершеннолетия)<sup>17</sup>.

В соответствии со ст. 1 федерального закона от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» любое физическое лицо, не достигшее возраста 18 лет, является несовершеннолетним<sup>18</sup>. Также согласно ст. 1 федерального закона «Об основных гарантиях прав ребенка в

---

<sup>15</sup> См.: Керамова С.Н. К вопросу о конституционно-правовом статусе ребенка в Российской Федерации // Юридический вестник ДГУ. 2015. Т. 16. № 4. С. 60.

<sup>16</sup> См.: Толковый словарь живага великорусского языка В.И. Даля онлайн. URL: <http://slovardalja.net> (дата обращения: 15.03.2020).

<sup>17</sup> См.: Семейный кодекс Российской Федерации: федеральный закон от 29.12.1995 № 223-ФЗ (ред. от 06.02.2020) // Собрание законодательства Российской Федерации. 01.01.1996. № 1. Ст. 16; Российская газета. 10.02.2020. № 27 (8081).

<sup>18</sup> См.: Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних: федеральный закон от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ (ред. от 24.04.2020 г.) // Российская газета. 30.06.1999. № 121; Российская газета. 29.04.2020. № 93.

Российской Федерации» ребенком считается любое физическое лицо, не достигшее возраста 18 лет<sup>19</sup>.

Из приведенных выше определений видно, что они не отличаются разнообразием. Также можно сказать, что фактически они повторяют положения Конвенции ООН о правах ребенка.

Вместе с тем, Гражданский Кодекс Российской Федерации (далее – ГК РФ) в статье 28 закрепляет, что ребенок в возрасте от 6 до 14 лет является малолетним, а лицо в возрасте от 14 до 18 лет – несовершеннолетним<sup>20</sup>. Таким образом, гражданское законодательство проводит определенную градацию, разделяет категорию «ребенок» на несколько позиций в зависимости от возраста и, соответственно, объема дееспособности. Наряду с понятием «ребенок» появляется понятие «несовершеннолетний».

«В силу того, что ребенком признается несовершеннолетний гражданин, не достигший возраста 18 лет, конституционно-правовой статус ребенка – явление динамичное и изменчивое, поскольку с возрастом права и обязанности ребенка изменяются вместе с изменением объема его правоспособности. Достигая возраста 18 лет, гражданин становится совершеннолетним и обретает полную правоспособность, но до достижения этого возраста права

---

<sup>19</sup> См.: Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации: федеральный закон от 24 июля 1998 г. № 124-ФЗ (ред. от 27.12.2019 г.) // Российская газета. 05.08.1998. № 147; Российская газета. 31.12.2019. № 296.

<sup>20</sup> См.: Гражданский Кодекс Российской Федерации. Часть 1: федеральный закон от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 16.12.2019) // Собрание Законодательства Российской Федерации. 05.12.1994. № 32. Ст. 3301; Российская газета. 19.12.2019. № 286 (8044).

детей находятся под особой защитой государства в лице уполномоченных органов»<sup>21</sup>.

Рассуждая о значении понятия «ребенок», Н.А. Нализко констатирует, что категории «ребенок», «малолетний», «подросток», «несовершеннолетний», «молодежь», «юноши», «молодые люди» не равнозначны. Если руководствоваться возрастным критерием, то универсальностью обладает термин «ребенок», поскольку он применяется не только при характеристике лица до достижения им 18 лет, но и после достижения данного возраста. Этот термин употребляется для обозначения не только определенных возрастных границ в жизни человека, но и для обозначения юридически признаваемой и значимой связи с родителями или лицами их заменяющими, поскольку человек остается для них ребенком, независимо от того, в каком возрасте он находится. Что же касается терминов «подросток» и «несовершеннолетний», то для них приоритетным признаком может считаться отраслевая принадлежность отношений, в которых участвуют указанные категории детей (это преимущественное гражданское, уголовное, административное право)<sup>22</sup>.

М.В. Геллер придерживается аналогичной позиции, говоря о том, что понятие «ребенок», употребляемое на международном и внутригосударственном уровне имеет два значения. Оно используется как для характеристики правового статуса лица, не достигшего совершеннолетия, т.е. определенной возрастной страты, так и в отношении лица,

---

<sup>21</sup> Майорова М.С., Луконин Е.Н., Луконина И.Г. Конституционно-правовой статус ребенка в Российской Федерации и проблемы его реализации // Naukarastudent.ru. 2016. № 04 (28). URL: <http://nauka-rastudent.ru/28/3398/> (дата обращения: 15.03.2020).

<sup>22</sup> См.: Нализко Н.А. Ребёнок как универсальная правовая категория // Известия высших учебных заведений. Уральский регион. 2012. № 1. С. 6.

состоящего в первой степени прямого кровного родства, т.е. происходящего от конкретных лиц<sup>23</sup>.

«Понятие «ребенок» необходимо рассматривать как родовое понятие в отношении всех лиц, не достигших 18-летнего возраста, категории «несовершеннолетний», «малолетний», «подросток» должны охватываться этим единым понятием, а в отдельных случаях могут быть использованы в качестве основания при формировании самостоятельных видов правового статуса ребенка»<sup>24</sup>. Действительно, трудно не согласиться с приведенными выше мнениями. На наш взгляд, категория «ребенок» является более широкой по своему содержанию и включает в себя другие понятия, используемые для обозначения данной социальной категории. Н.А. Нализко считает, что именно из такого подхода исходят и нормы Конституции РФ, которая используя понятия «детство» и «дети» закрепляет, что в Российской Федерации обеспечивается государственная поддержка ... детства (ч. 2 ст. 7) и ... детство находится под защитой государства; забота о детях, их воспитание – равное право и обязанность родителей; трудоспособные дети, достигшие 18 лет, должны заботиться о нетрудоспособных родителях (ст. 38)<sup>25</sup>.

Конституционный суд в одном из своих постановлений указывал, что детство - это период физической, умственной и психологической незрелости и одновременно важнейший этап развития личности, на котором закладываются основы

---

<sup>23</sup> См.: Геллер М.В. Реализация и защита права несовершеннолетнего жить и воспитываться в семье по законодательству Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007. С. 7.

<sup>24</sup> Балашова Т.Н. Соотношение понятий «ребенок» и «несовершеннолетний» в законодательстве Российской Федерации // Закон и право. 2019. № 11. С. 35.

<sup>25</sup> См.: Нализко Н.А. Указ. соч. С. 7.

моральных и нравственных качеств, формируются мировоззрение и взгляды, определяющие жизненные принципы и перспективы, что позволяет предъявлять к лицам, отвечающим по роду своей деятельности за воспитание и образование несовершеннолетних, повышенные требования<sup>26</sup>.

Подводя итог рассуждениям о категории «ребенок» в Российском законодательстве и её значении в регулировании общественных отношений, стоит привести позицию М.А. Воронцовой, которая выявляет специфику конституционно-правового регулирования личной безопасности несовершеннолетних, предопределяющуюся взаимосвязью следующих особенностей конституционно-правового статуса несовершеннолетних:

1) категория «ребенок» срочная, ее действие заканчивается по достижению субъектом 18 лет или наступлением смерти (в случае недостижения 18 лет);

2) субъект отличается психофизиологической незрелостью;

3) характеризуется наличием гарантированных прав, свобод и обязанностей (помимо общих прав и свобод имеется специальная группа прав, гарантированных сугубо для несовершеннолетних);

4) конституционно-правовой статус ребенка имеет свойство видоизменяться по достижению носителем определенных возрастных границ (внутренняя градация расширения дееспособности ребенка);

---

<sup>26</sup> См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 18.07.2013 г. № 19-П «По делу о проверке конституционности пункта 13 части первой статьи 83, абзаца третьего части второй статьи 331 и статьи 351.1 Трудового кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан В.К. Барабаш, А.Н. Бекасова и других и запросом Мурманской областной Думы» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2014. № 1.

5) отражает устойчивую связь ребенка с его законными представителями и государством;

6) отличается неспособностью ребенка в полной мере самостоятельно обеспечить защиту своих нарушенных прав и свою личную безопасность;

7) для полной реализации прав и защиты интересов необходимы другие субъекты (родители, специализированные органы и т.д.);

8) для конституционно-правового статуса ребенка характерен повышенный правовой режим обеспечения его личной безопасности, а именно гарантирование государственной защиты и поддержки, создание дополнительных механизмов и институтов охраны и защиты прав, свобод и законных интересов ребенка<sup>27</sup>.

В целом можно отметить тот факт, что в настоящее время современное российское законодательство, так или иначе затрагивающее такую социальную группу как дети, не отличается разнообразием в определении данной категории населения. Большинство нормативных актов практически дублируют определение, данное Конвенцией ООН о правах ребенка 1989 года, не привнося в характеристику новых признаков. Наряду с этим, отметим, что категория «ребенок» не ограничивается лишь временными рамками, установленными на уровне 18 лет. С более широких позиций категория «ребенок» определяет связь между родителями и детьми, в связи с чем ребенком может считаться лицо, возраст которого превышает данную границу. Однако это

---

<sup>27</sup> См.: Воронцова М.А. Конституционно-правовые основы личной безопасности несовершеннолетних в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб, 2018. С. 9.

обстоятельство не учитывается в том случае, когда мы говорим о правах ребенка, их осуществлении и защите. В этом контексте ребенок рассматривается с позиции узкого подхода и в этом контексте ребенком считается лицо, не обладающее полной дееспособностью, а соответственно, не достигшее совершеннолетия и не способное самостоятельно защищать свои права.

## **§ 2. Сущность правовой защиты детей и её виды**

Ю.Ю. Эльзенбах, С.И. Глушкова отмечают: «Защита прав и свобод ребенка – это приоритетное направление деятельности институтов гражданского общества и социальной политики правового государства. Основные стандарты защиты прав ребенка определены международными договорами и программными документами ООН. Впервые дети как объект особой защиты и заботы были провозглашены во Всеобщей декларации прав человека, принятой ООН 10 декабря 1948 г. Позже Генеральной Ассамблеей ООН была принята Декларация прав ребенка 1959 г., в которой государствам рекомендовалось направить свои силы и ресурсы на социальную защиту детей. В 1979 г., объявленном ООН Международным годом ребенка, началась подготовка проекта Конвенции о правах ребенка. Инициатором разработки проекта выступил Адам Лопатка (Польша), который и стал председателем рабочей группы по подготовке Конвенции. В течение 10 лет деятельность рабочей группы была направлена на развитие и продолжение идей и положений Декларации прав ребенка 1959 г., и в результате 20 ноября 1989 г.

Генеральной Ассамблеей ООН (далее – ГА ООН) была принята Конвенция о правах ребенка»<sup>28</sup>.

Очевидно, что мировое сообщество уделяет особое внимание защите прав ребёнка. Государствами разрабатываются и принимаются различные акты, регламентирующие основополагающие вопросы в указанной сфере. Вместе с тем, возникает закономерный вопрос – от кого или от чего необходимо защитить ребёнка, какие факторы потенциально могут нанести вред его психическому или физическому здоровью, ущемить его права и нарушить законные интересы?

Так, например, Т.В. Осипова, Ж.Г. Почивалова, О.В. Коляда рассматривают проблемы детства как совокупность различного рода трудностей, мешающих благоприятному гармоничному развитию личности подрастающего гражданина нашей страны. К проблемам детства относятся также рост заболеваемости детей социально обусловленными заболеваниями, бедность семей с детьми, рост социального сиротства, рост преступности, вооруженные конфликты, безработица, нравственная деградация, наркомания, токсикомания и алкоголизм среди детей; насилие по отношению к детям, различные формы эксплуатации детей, детская беспризорность и безнадзорность. Неблагоприятные тенденции, ухудшающие положение детей, создают угрозу будущему страны<sup>29</sup>.

---

<sup>28</sup> Эльзенбах Ю.Ю., Глушкова С.И. Роль национальных правозащитных институтов в защите прав ребенка в России // Вестник Гуманитарного университета. 2018. № 1 (20). С. 68.

<sup>29</sup> См.: Осипова Т.В., Почивалова Ж.Г., Коляда О.В. Актуальность проблемы прав ребенка и его защиты // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия: Образование. Педагогические науки. 2018. Т. 10. № 4. С. 7.

С вышеприведенной позицией трудно не согласиться. Действительно, авторами приведен довольно подробный, хотя и не исчерпывающий перечень обстоятельств, которые могут отрицательно повлиять на ребёнка, привести к ситуациям нарушения его прав и интересов. Данные факторы необходимо искоренять и устранять в кратчайшие сроки после их возникновения в целях недопущения возможности их распространения.

При этом мы разделяем позицию И.А. Куриновой, которая говорит о том, что отношение как государства, так и самого общества к самым незащищенным категориям населения, к которым в первую очередь относятся несовершеннолетние, определяет социальную развитость и показывает уровень социальной справедливости в конкретном государстве<sup>30</sup>.

О.С. Рыбакова считает, что статус социального государства предполагает обеспечительную систему мер социально-политического, экономического и правового характера, направленную на создание благоприятных условий для роста рождаемости, повышения качества жизнеобеспечения семей с детьми. Как неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации (определения от 06 марта 2003 года № 58-О, от 27 декабря 2005 года № 502-О, от 24 января 2006 года № 6-О, от 15 января 2009 года № 105-ОО, Постановление от 26 февраля 2018 года № 10-П и др.), Конституция Российской Федерации, признавая Россию социальным государством, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие

---

<sup>30</sup> См.: Куринова И.А. Защита прав несовершеннолетних нормами современного российского законодательства // Наука и школа. 2015. № 5. С. 16.

человека (статья 7, часть 1), и определяя в качестве одного из основных направлений социальной защиты обеспечение государственной поддержки материнства и детства, вместе с тем, не определяет конкретные способы и объемы такой защиты, предоставляемой тем или иным категориям граждан, и относит определение условий и порядка реализации данного конституционного права к компетенции законодателя (статья 39, часть 2)<sup>31</sup>.

Действительно, Российская Федерация провозглашает себя социальным государством. Это значит, что особое внимание оно уделяет незащищенным, уязвимым категориям населения, к которой, в том числе, относятся и дети. На этом основании зададимся вопросом о том, как же осуществляется защита детства, на какие государственные органы, должностные лица, общественные организации возложена данная задача?

Так, О.А. Бондаренко утверждает, что в настоящее время в России сложилась система должностных лиц, государственных органов и органов местного самоуправления, а также институтов гражданского общества, обеспечивающих реализацию конституционных прав и свобод ребенка. Она предлагает классификация субъектов, входящих в данную систему, по характеру компетенции:

1) должностные лица и органы общей компетенции (Президент РФ, Федеральное Собрание РФ, представительные (законодательные) органы субъектов РФ и местного самоуправления, Правительство РФ, исполнительные органы

---

<sup>31</sup> См.: Рыбакова О.С. Развитие законодательства в рамках реализации российской правовой политики в сфере поддержки материнства и семей с детьми // Мониторинг правоприменения. 2018. № 4 (29). С. 37-38.

субъектов РФ и местного самоуправления, суды общей юрисдикции, прокуратура и др.);

2) специально на то уполномоченные должностные лица (Уполномоченный по правам человека РФ, Уполномоченный по правам ребенка при Президенте РФ, Уполномоченные по правам ребенка субъектов РФ) и органы (органы опеки и попечительства, органы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних и др.)

3) институты гражданского общества (Уполномоченные по правам ребенка в муниципальных образованиях, школьные Уполномоченные по правам ребенка, общественные организации и т.д.)<sup>32</sup>.

Таким образом, мы видим, что круг субъектов осуществления правовой защиты детей весьма обширен, он не ограничивается лишь государственными органами, а включает в себя и институты гражданского общества.

Отметим, что одно из важнейших прав ребенка закреплено в п. 1 ст. 56 СК РФ, который гласит, что ребенок имеет право на защиту своих прав и законных интересов. Наряду с этим, названная норма СК РФ специально регламентирует круг субъектов осуществления данного права. Так, защита прав и интересов ребенка осуществляется родителями (лицами, их заменяющими), а в некоторых случаях - органом опеки и попечительства, прокурором и судом. Однако при признании ребенка полностью дееспособным до достижения совершеннолетия, он имеет право самостоятельно

---

<sup>32</sup> См.: Бондаренко О.А. Реализация конституционных прав и свобод ребенка в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2012. С. 9-10.

осуществлять свои права и обязанности, в том числе право на защиту.

Этой же нормой законодательства ребенку предоставляется возможность обратиться в орган опеки и попечительства, а по достижении возраста 14 лет - в суд в случае нарушения его прав и интересов со стороны родителей и иных законных представителей. п. 1 ст. 64 СК РФ четко определяет положение о том, что защита прав и интересов детей возлагается на их родителей.

Рассуждая о способах и субъектах осуществления защиты прав ребенка, стоит обратиться к самому понятию «защиты прав». Что же она представляет из себя? А.В. Токарева говорит, что под защитой прав ребенка следует понимать зафиксированные в законодательстве принципы и основы деятельности органов публичной власти, государственных, международных и общественных организаций, направленные на устранение препятствий на пути осуществления прав детей, а также восстановления нарушенных прав и наказания виновных в их нарушении<sup>33</sup>.

А.Ю. Сологуб высказывает схожую позицию: «конституционно-правовая защита ребенка есть система нормативных правовых актов, устанавливающих правовой статус ребенка как субъекта общественных отношений и закрепляющих основы организации деятельности государственных органов и организаций, общественных объединений по созданию юридических условий,

---

<sup>33</sup> См.: Токарева А.В. Формы защиты прав ребенка в Российской Федерации // Актуальные вопросы юридических наук в современных условиях. Сборник научных трудов по итогам международной научно-практической конференции. 2015. № 2. URL: <http://izron.ru/articles/aktualnye-voprosy-yuridicheskikh-nauk-v-sovremennykh-usloviyakh> (дата обращения: 16.06.2019).

обеспечивающих ребенку высокий уровень правовой защищенности»<sup>34</sup>.

Действительно, на наш взгляд, сам термин «защита прав ребенка» включает в себя нормы законодательства, регламентирующие как деятельность различных органов, вовлеченных в сферу обеспечения прав ребенка, так и непосредственно нормы, перечисляющие права ребенка, механизмы их реализации, восстановления и т.д.

Рассматривая механизм обеспечения и защиты прав ребенка в глобальном смысле, как определенную систему взаимосвязанных элементов, стоит отметить, что он не ограничивается лишь внутригосударственным аппаратом. Безусловно, механизм защиты прав детей разработан также на международном уровне, который включает в себя многочисленные международно-правовые документы, регламентирующие рассматриваемую сферу общественных отношений. Например, Всеобщая декларация прав человека 1948 г., Конвенция ООН о правах ребенка 1989 г. и т.д. Также, например, З.Э. Кантемирова, выделяет такой уровень, как уровень региональных международных сообществ<sup>35</sup>.

Есть и еще один уровень в этом обширном механизме – защита прав ребенка на уровне субъекта федерации. Не углубляясь в суть перечисленных ступеней данного механизма, рассмотрим лишь один из них более подробно – внутригосударственный уровень.

---

<sup>34</sup> Сологуб А.Ю. Конституционно-правовая защита прав ребенка в Российской Федерации // Известия Байкальского государственного университета. 2011. № 4 (78). С. 176.

<sup>35</sup> См.: Кантемирова З.Э. Механизм защиты прав ребенка в Российской Федерации // Бизнес в законе. 2009. № 2. С. 33.

Стоит отметить тот факт, что все способы защиты прав ребенка можно подразделить на 2 группы – юрисдикционные и неюрисдикционные.

Н.А. Комбаров отмечает: «Юрисдикционная форма защиты это деятельность уполномоченных государством органов по защите нарушенных или оспариваемых прав и свобод (суд, прокуратура, органы опеки и попечительства, органы внутренних дел, органы ЗАГСа и др.). В рамках юрисдикционной формы защиты, в свою очередь, выделяют общий (судебный) и специальный (административный), а также, смешанный, т.е. административно-судебный порядок защиты нарушенных прав ребенка»<sup>36</sup>.

Е.В. Лапшова отмечает, что под судебной защитой гражданских и семейных прав и интересов ребенка следует понимать осуществляемую в порядке гражданского судопроизводства и основанную на конституционных принципах, принципах гражданского, семейного, гражданского процессуального права, а также моральных принципах деятельность судов, направленную на восстановление (признание) нарушенных (оспоренных) гражданских и семейных прав и интересов ребенка, посредством применения предусмотренных гражданским и семейным законодательством способов защиты<sup>37</sup>. Очевидно, что в данной форме защиты детских прав центральное место занимает деятельность суда. Исходя из этого, способами защиты прав ребенка выступают

---

<sup>36</sup> Комбаров Н.А. Виды защиты прав и свобод ребенка в Российской Федерации // Ленинградский юридический журнал. 2010. № 4. С. 67.

<sup>37</sup> См.: Лапшова Е.В. Судебная защита как один из способов защиты прав и интересов ребенка // Вестник Московского университета МВД России. 2010. № 12. С. 104.

иск (заявление), судебные постановления (решение, заочное решение, судебный приказ) и т.д.

Говоря об административном порядке защиты прав ребенка, стоит отметить работу органов прокуратуры, комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав, органов внутренних дел, органов опеки и попечительства. Так, например, согласно нормам СК РФ (ст.ст. 70, 72, 73, 140 и др.) прокурор может обратиться в суд с заявлением о лишении родительских прав, об ограничении в родительских правах, об отмене усыновления ребенка. Прокурор непосредственно участвует в рассмотрении судом дел о защите нарушенных прав ребенка. Также он обладает обширным рядом других полномочий по защите и восстановлению нарушенных прав детей.

Также, например, согласно ст. 11 Закона от 24.06.1999 № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» в обязанности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав входит осуществление мер по защите и восстановлению прав и законных интересов ребенка, выявлению и устранению причин и условий, способствующих их безнадзорности, беспризорности; организация контроля за условиями жизни детей и т.д.<sup>38</sup> Деятельность других органов также регламентируется СК РФ, специализированными законами и ведомственными актами.

Такой вид защиты прав ребенка как несудебный, говорит сам за себя. В данном случае защита прав осуществляется без

---

<sup>38</sup> См.: Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних: федеральный закон от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ (ред. от 24.04.2020 г.) // Российская газета. 30.06.1999. № 121; Российская газета. 29.04.2020. № 93.

участия суда, с привлечением ряда других органов. Обычно в роли данных органов выступают органы исполнительной власти. К ним можно отнести уполномоченного по правам человека в РФ, Министерство просвещения РФ, Министерство здравоохранения РФ, Министерство труда и социальной защиты и т.п.

Рассуждая о существующих способах защиты прав ребенка, нельзя не упомянуть и деятельность детского омбудсмена. Это относительно молодой, но уже зарекомендовавший себя с положительной стороны институт, который развивается и совершенствуется. В декабре 2018 года детский омбудсмен укрепил свои позиции и получил подтверждение своего правового статуса посредством принятия Федерального закона от 27.12.2018 № 501-ФЗ «Об уполномоченном по правам ребенка в Российской Федерации»<sup>39</sup>. Данный нормативный акт во многом дополняет и расширяет полномочия детского омбудсмена, закрепляет требования к кандидатам, регламентирует правозащитную деятельность и т.д. Стремительное распространение данного института не только в пределах нашей страны, но и всего мира оправдывает его существование.

Анализируя юрисдикционную форму защиты прав детей, можно сделать вывод о том, что нередко ряд органов и должностных лиц объединяет свои усилия для полноценного восстановления нарушенных прав ребенка. В подтверждение данной позиции можно привести следующий пример.

---

<sup>39</sup> См.: Об уполномоченных по правам ребенка в Российской Федерации: федеральный закон от 27.12.2018 № 501-ФЗ // Российская газета. 29 декабря 2018. № 295 (7758).

Прокурор Биробиджанского района в интересах несовершеннолетнего Н., обратился в суд к муниципальному казённому дошкольному образовательному учреждению «Детский сад села N» с иском о компенсации морального вреда. Свои требования мотивировал тем, что прокуратурой Биробиджанского района проведена проверка в ходе, которой установлено, что во время прогулки на территории МКДОУ «Детский сад села N» несовершеннолетний Н. получил травму мягких тканей лица вследствие удара о качели на игровой площадке. Данный несчастный случай произошел по вине образовательного учреждения вследствие ненадлежащего исполнения должных обязанностей воспитателем по обеспечению безопасности пребывания детей их прав и свобод. В результате получения травмы ребенок испытал сильную боль и страдания. Согласно медицинскому заключению ОГБУЗ «Стоматологическая поликлиника» несовершеннолетнему Н. был причинен вред здоровью средней тяжести.

Уполномоченный по правам ребенка в Еврейской автономной области З. исковые требования, заявленные прокурором поддержала, суду пояснила, что она лично занималась вопросом перевода Н. в другое учреждение, поскольку ребенок, получив травму, боялся идти в МКДОУ «Детский сад села N». З. встретила со всеми заинтересованными лицами и только после этого было принято решение о переводе несовершеннолетнего в другое детское дошкольное учреждение.

Суд решил исковые требования прокурора Биробиджанского района в интересах несовершеннолетнего Н. к муниципальному казённому дошкольному образовательному

учреждению «Детский сад села N» о компенсации морального вреда удовлетворить. Взыскать с муниципального казённого дошкольного образовательного учреждения «Детский сад села N» в пользу законного представителя несовершеннолетнего Г. компенсацию морального вреда причиненного несовершеннолетнему Н<sup>40</sup>.

В данном случае можно наблюдать пример совместной слаженной и эффективной работы суда, органов прокуратуры и уполномоченного по правам ребенка, которые, объединив свои усилия, защитили права несовершеннолетнего, компенсировав ему моральный ущерб за страдания, причиненные вследствие получения травмы, вызванной ненадлежащим исполнением своих должностных обязанностей работником дошкольного учреждения.

«Неюрисдикционная форма защиты - это действия граждан и негосударственных организаций по защите прав и свобод ребенка, которые совершаются ими самостоятельно, без обращения в компетентные органы. Такие действия называют самозащитой прав»<sup>41</sup>. В сфере неюрисдикционной формы защиты прав ребенка работают многочисленные общественные организации, объединения, работа которых ориентирована на защиту детства. Такие организации являются неправительственными, действуют на добровольных, общественных началах и ставят своей целью помощь социально незащищенным слоям населения – детям, сиротам, детям с особенностями развития, одиноким матерям и т.д.

---

<sup>40</sup> См.: Решение Биробиджанского районного суда Еврейской Автономной области № 2-2378/2017 от 14 ноября 2017 г. // URL: <https://sudact.ru> (дата обращения: 31.05.2020).

<sup>41</sup> Комбаров Н.А. Указ. соч. С. 72.

Таким образом, Российская Федерация, провозглашая себя социальным государством, имеет обширный аппарат государственных органов, должностных лиц, общественных организаций, ориентированных на работу с детьми, на обеспечение их прав и законных интересов, осуществление их защиты в случае нарушения или ущемления.

Отметим, что среди этого обширного механизма защиты прав ребенка особую роль играет Уполномоченный по правам ребенка. Можно сказать, что среди органов так называемой «специальной» компетенции, созданных и непосредственно ориентированных на помощь детям, Уполномоченный по правам ребенка занимает центральную позицию. Данный вывод обосновывается тем, что именно этот субъект призван реагировать на «сигналы о помощи», проверять доводы о нарушении прав детей, содействовать в их восстановлении и т.п. В отличие от детского омбудсмена, Уполномоченный по правам человека обладает более общей компетенцией, осуществляя защиту не отдельной социальной группы, а именно человека, будь то взрослый или несовершеннолетний. Органы опеки и попечительства, наоборот, нацелены на работу с еще более узкой категорией детей – находящихся под опекой или попечительством. В связи с этим, мы считаем, что именно детский омбудсмен занимает центральную позицию в вопросе обеспечения и защиты прав ребенка.

## **Глава 2. Институт Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка**

### **§ 1. Организационно-правовые основы деятельности Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка**

Рассмотрение вопроса об основах деятельности Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка обоснованно начать с анализа термина «уполномоченный». Так, толковый словарь Ожегова определяет, что уполномоченным является официальное лицо, действующее на основании каких-либо полномочий<sup>42</sup>. Очевидно, что данный термин произошел от слова «полномочие». Названный выше источник закрепляет, что полномочие – это официально-предоставленное кому-нибудь право какой-нибудь деятельности, ведения дел<sup>43</sup>.

Стоит отметить, что в настоящее время широко распространен и активно используется и другой, иноязычный термин для обозначения данного лица – омбудсмен (омбудсман). В средствах массовой информации, в научной литературе и т.п. эти термины предстают синонимами и являются равнозначными.

Так, Н.Н. Цымбалова отмечает, что в настоящее время должность омбудсмана носит в разных странах различные наименования. На родине данного правового института – в скандинавских странах – употребляется название «омбудсмен», в англоязычных странах – Парламентский уполномоченный (Парламентский уполномоченный по делам администрации – Великобритания, Северная Ирландия, Шотландия, Уэльс). Для

---

<sup>42</sup> См.: Толковый словарь Ожегова онлайн. URL: <https://slovarozhegova.ru/word> (дата обращения: 21.03.2020).

<sup>43</sup> См.: там же.

некоторых стран характерен термин «уполномоченный» без прилагательного «парламентский»: уполномоченный по правам граждан (Польша), уполномоченный по правам человека (Россия).<sup>44</sup>

Вместе с тем, В.В. Комарова отмечает, что международная ассоциация юристов определяет термин «омбудсман» как службу, предусмотренную Конституцией или актом законодательной власти, возглавляемую независимым публичным должностным лицом высокого ранга, которая ответственна перед законодательной властью, получает жалобы от пострадавших лиц на государственные органы, служащих, нанимателей или действует по собственному усмотрению и уполномочена проводить расследования, рекомендовать корректирующие действия, представлять доклады»<sup>45</sup>.

Суммируя вышеприведенные позиции, можно сделать вывод о том, что уполномоченным (омбудсменом) является официальное лицо (реже – коллегиальный орган), на которое возлагаются функции контроля соблюдения прав определенной категории граждан от возможного нарушения и ущемления со стороны различных государственных органов и должностных лиц. Возвращаясь к теме нашего исследования, отметим, что детским омбудсменом является должностное лицо, осуществляющее защиту прав и законных интересов ребенка. Данное определение дано нами на основе общетеоретических знаний и анализа научной литературы. Законодатель, в свою

---

<sup>44</sup> См.: Цымбалова Н.Н. Институт омбудсмана в современном мире: история развития и общая концепция / Н.Н. Цымбалова. СПб.: Стратегия, 2003. С. 12.

<sup>45</sup> См.: Комарова В.В. Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации // Государство и право. 1999. № 9. С. 21.

очередь, нигде не дает понятия того, кто же такой уполномоченный по правам ребенка. В этом случае можно говорить о том, что подобный факт является упущением, недостатком, хотя и не влияющим на деятельность детского омбудсмена, но требующим осмысления и доработки.

Рассматривая Российскую Федерацию как правовое государство, обратимся к статье 2 Конституции РФ, которая гласит, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанность государства<sup>46</sup>.

Во исполнение названного положения, а также в целях осуществления правовой защиты человека в нашей стране учреждена и успешно функционирует должность уполномоченного по правам человека. Так, статья 1 федерального конституционного закона от 26.02.1997 № 1-ФКЗ «Об уполномоченном по правам человека в Российской Федерации»<sup>47</sup> закрепляет положение о том, что должность Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации учреждается в соответствии с Конституцией Российской Федерации в целях обеспечения гарантий государственной защиты прав и свобод граждан, их соблюдения и уважения государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами.

---

<sup>46</sup> См.: Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // «Российская газета» от 25 декабря 1993 г.; Собрание законодательства. 04.08.2014. № 31. Ст. 4398.

<sup>47</sup> См.: Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации: федеральный конституционный закон от 26.02.1997 № 1-ФКЗ (в ред. от 31.02.2016 № 1-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. 1997. № 9. Ст. 1011; Российская газета. 03.02.2016. № 21.

Отметим, что должность уполномоченного по правам человека существует как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов РФ. Вместе с тем, в настоящее время можно говорить о наличии в нашей стране и уполномоченного по защите прав ребенка, который, в свою очередь, также осуществляет свою деятельность как на федеральном, так и на региональном уровне. Т.Н. Поддубная, А.Б. Ивашин, А.Б. Поддубный отмечают, что необходимость появления такого специализированного омбудсмена обусловлена тремя причинами: во-первых, необходимостью особого подхода к миру детства в силу психофизических особенностей их развития; во-вторых, слабой возможностью, а порой и невозможностью самостоятельной защиты своих прав и законных интересов в силу отсутствия жизненного опыта; в-третьих, благополучие мира детства - это мера цивилизованности любого государства и залог его будущего<sup>48</sup>.

С вышеприведенной позицией трудно не согласиться. Действительно, в силу возраста и особенностей своего развития, дети нуждаются в дополнительной поддержке, особом внимании и заботе взрослых. Вместе с тем, необходимо отметить, что 13 июня 1990 г. Российская Федерация ратифицировала Конвенцию о правах ребенка. Это обстоятельство подтверждает особую обеспокоенность государства о детях, а также понимание необходимости более пристального отношения к данной категории.

Комитет ООН по правам ребенка в заключительных замечаниях 1999 г. по результатам рассмотрения второго

---

<sup>48</sup> См.: Поддубная Т.Н., Ивашин А.Б., Поддубный А.Б. Детский омбудсмен как субъект социально-педагогической защиты детей // Вестник Адыгейского государственного университета. Серия 3: Педагогика и психология. 2014. № 2 (136). С. 60.

периодического доклада Российской Федерации о положении детей в стране и о реализации положений Конвенции о правах ребенка рекомендовал Российской Федерации рассмотреть вопрос об учреждении независимого «омбудсмана» для детей на федеральном уровне с четкими связями с аналогичными институтами регионального уровня<sup>49</sup>. Обязательства государств по созданию таких национальных органов, как уполномоченные по правам ребенка, содержатся в Декларации и Плане действий «Мир, пригодный для жизни детей» (пункт 31), принятых на Специальной сессии Генеральной Ассамблеи ООН по положению детей (Нью-Йорк, 8-10 мая 2002 года)<sup>50</sup>.

Т.В. Ивлева говорит о том, что институт детского омбудсмана в каждой стране имеет свои особенности, однако в деятельности уполномоченных по правам ребенка можно выделить общие черты, заключающиеся в выполнении ими следующих функций: защита прав конкретного ребенка и представительство его интересов; расследование дел по индивидуальным жалобам детей; наблюдение за осуществлением законодательства, касающегося защиты интересов детей; внесение рекомендаций в государственные органы по изменению законодательства в области охраны прав детей; содействие повышению информированности о правах

---

<sup>49</sup>См.: Заключительные замечания Комитета ООН по правам ребёнка по результатам рассмотрения доклада Правительства Российской Федерации о реализации Конвенции по правам ребенка, представленного в соответствии со статьей 44 Конвенции о правах ребенка. Комитет ООН по правам ребёнка. Двадцать вторая сессия. 08.10.1999. URL: <http://www.hri.ru/docs/?content=doc&id=244>. (дата обращения: 22.03.2020 г.).

<sup>50</sup> См.: Декларация и План действий «Мир, пригодный для жизни детей». Приняты резолюцией S-27/2 специальной сессии Генеральной Ассамблеи ООН 10.05.2002 // URL: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/declarations/worldchild.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/worldchild.shtml). (дата обращения: 22.03.2020 г.).

ребенка как самих детей, так и взрослых; действие в качестве посредника в случаях возникновения конфликтов между детьми и родителями; представление докладов о проделанной работе и о положении дел в вопросе соблюдения прав ребенка<sup>51</sup>.

Согласно дайджесту ЮНИСЕФ «Институт уполномоченных по правам ребенка» выделяются четыре основных способа образования этого института: 1) учреждается специальным законом, принимаемым парламентом (Исландия, Люксембург, Норвегия, Швеция); 2) учреждается в соответствии с законодательством об охране и защите прав и свобод ребенка, согласно которому функции омбудсмана непосредственно связаны с контролем за исполнением соответствующего закона (Австрия, Новая Зеландия); 3) должность УпПР создается не на законодательной основе, а учреждается в рамках существующих государственных органов; такие омбудсмены состоят в штате государственного органа и подотчетны ему (Германия, Дания, Испания, Канада); 4) уполномоченный учреждается неправительственными организациями и работает под их эгидой (Израиль, Финляндия)<sup>52</sup>.

Такое же подразделение моделей приводит и А.В. Федорова. Отметим, что автор считает более предпочтительной модель учреждения омбудсмана на основании закона, который предоставляет уполномоченному реальный правовой статус, реальные права и обязанности, а также модель — в структуре

---

<sup>51</sup> См.: Ивлева Т.В. История становления института детского омбудсмана в России и за рубежом // Вестник Башкирского университета. 2013. Т. 18. № 2. С. 591.

<sup>52</sup> См.: Киричёк Е.В. Особенности правового статуса Уполномоченного по правам ребенка: Российский и зарубежный опыт. Мир образования - образование в мире. 2013. № 2 (50). С. 64.

органов государственной власти, с условием наличия у омбудсмена контролирующих функций<sup>53</sup>.

Сходную позицию, однако в отношении учреждения должности уполномоченного по правам ребенка в субъекте высказывают и С.Н. Ивахненко и И.С. Шульженко. Они говорят о том, что парламентский способ учреждения института уполномоченного по правам ребенка на основании закона субъекта Российской Федерации является наиболее предпочтительной формой учреждения данного института в регионах. Тем самым обеспечивается оптимальное разграничение полномочий и взаимодействие органов государственной власти субъектов Российской Федерации и уполномоченных по правам ребенка в субъектах Российской Федерации<sup>54</sup>.

Мы разделяем указанные точки зрения и считаем, что регламентация деятельности уполномоченного по правам ребенка посредством закона более эффективна, чем другие способы. Это объясняется тем, что в данном случае детский омбудсмен имеет уверенную нормативную базу своей деятельности, он четко понимает свое место и роль в системе государства, его полномочия перечислены и официально закреплены, его статус не оспаривается и не умаляется значение его деятельности.

Анализируя модель учреждения детского омбудсмена в России, отметим следующее. В 1998 г. институт детского

---

<sup>53</sup> См.: Федорова А.В. Краткая характеристика деятельности уполномоченных по правам ребенка в некоторых зарубежных странах // Известия Байкальского государственного университета. 2013. № 6 (92). С. 137.

<sup>54</sup> См.: Ивахненко С.Н., Шульженко И.С. Правовое регулирование деятельности уполномоченного по правам ребенка // Ленинградский юридический журнал. 2013. № 2 (32). С. 46.

омбудсмена в качестве пилотного проекта был введен в пяти субъектах и городах России (Волгоградская, Калужская, Новгородская, Свердловская области, г. Санкт-Петербург)<sup>55</sup>.

Вместе с тем, нельзя не вспомнить тот факт, что довольно длительный период времени деятельность детского омбудсмена регламентировалась весьма посредственно. При осуществлении деятельности уполномоченный руководствовался рядом международных актов, многочисленными федеральными законам, лишь частично затрагивающими вопросы обеспечения и защиты прав ребенка<sup>56</sup>. Все это создавало определенные проблемы для уполномоченных, которым приходилось ориентироваться в большом и довольно разрозненном массиве законодательства.

Официально на федеральном уровне должность Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребёнка была введена указом Президента РФ от 1 сентября 2009 г. № 986 «Об Уполномоченном при Президенте Российской Федерации по правам ребёнка»<sup>57</sup>.

Однако и до 2009 года были попытки принятия официального акта, регламентирующего деятельность детского омбудсмена. Так, О.А. Баршова, М.В. Пальчикова отмечают, что 13 мая 2002 г. депутатами Государственной думы РФ был внесен проект закона «Об Уполномоченном по правам ребенка в Российской Федерации». Авторы законопроекта указывали на функционирование в шести субъектах федерации

<sup>55</sup> См.: Личковаха А.В. Правовой статус уполномоченного по правам ребенка в субъектах РФ // Lex Russica. 2014. № 8. С. 899.

<sup>56</sup> В данном случае имеются ввиду нормы федерального закона от 3 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве РФ», федерального закона от 24 апреля 2008 г. № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве» и др.

<sup>57</sup> См.: Об Уполномоченном при Президенте Российской Федерации по правам ребёнка: указ Президента РФ от 01.09.2009 г. № 986 // Российская газета. 2009. № 166.

уполномоченных по правам ребенка и на необходимость создания на федеральном уровне независимого органа, который бы сосредоточил свою деятельность на защите интересов несовершеннолетних. Решение вопросов назначения и отстранения от должности такого Уполномоченного предлагалось отнести к компетенции Государственной думы РФ. Уполномоченный наделялся широким кругом полномочий по отношению к иным государственным органам, мог самостоятельно обращаться с заявлениями в суд, обжаловать принятые решения, кроме того, он ежегодно готовил доклады о своей деятельности. Таким образом, законопроект предполагал наделить Уполномоченного по правам ребенка статусом, близким к статусу Уполномоченного по правам человека. Однако 30 марта 2004 г. он был снят с рассмотрения Государственной думы РФ в связи с тем, что его отозвали авторы законопроекта<sup>58</sup>.

Вместе с тем, Уполномоченный по правам человека с самого начала своей работы был защищен нормами федерального конституционного закона. Очевидна разница в правовом положении, поскольку нормы федерального конституционного закона обладают большей юридической силой, чем нормы федерального закона или указа Президента. Конечно, в этом случае нельзя говорить об умалении значения работы детского омбудсмена, однако налицо долговременное бездействие государства в регулировании вопросов защиты прав ребенка.

---

<sup>58</sup> См.: Баршова О.А., Пальчикова М.В. Эволюция административно-правового статуса уполномоченного по правам ребенка в Российской Федерации: международно-правовой и региональный аспекты // *Ex jure*. 2019. № 4. С. 11.

В научном сообществе давно говорили о необходимости принятия закона для регулирования деятельности детского омбудсмена. Так, еще в 2013 году М.Ю. Шамрин писал, что сегодня регламентация административно-правовых процедур деятельности Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребёнка не отвечает в полной мере стандартам таких государств, как Финляндия, Норвегия, Швеция, Дания, Ирландия и Шотландия. Он пришёл к выводу о том, что в России отсутствуют комплексный нормативный правовой акт, обладающий высшей юридической силой и регулирующий элементы административно-правового статуса Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребёнка и государственных гражданских служащих его аппарата, организационно-правовые формы и методы их административной деятельности. Именно это обстоятельство дестабилизирует государственное управление в сфере защиты детства<sup>59</sup>.

П.Л. Лихтер отмечал, что 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,

---

<sup>59</sup> См.: Шамрин М.Ю. Совершенствование законодательства о статусе уполномоченного по правам ребенка: теоретический аспект // Известия Тульского государственного университета. Экономические и юридические науки. 2013. № 3-2. С. 227.

круг их полномочий, порядок назначения и освобождения от должности<sup>60</sup>.

Н.Ю. Хаманева также обратила внимание на отсутствие специализированного закона. Она говорила, что для успешного функционирования данного института необходимо сконцентрировать усилия специалистов различных областей, в первую очередь юристов, которые должны обеспечить нормативно-правовую базу деятельности этого правозащитного механизма. Опыт свидетельствует, что данный институт должен развиваться и совершенствоваться. Его задачи – решение значимых для детей возникающих проблем, обеспечение гарантий прав и интересов несовершеннолетних в России<sup>61</sup>.

Наконец, спустя 9 лет после издания указа Президента РФ от 01.09.2009 г. № 986 «Об Уполномоченном при Президенте Российской Федерации по правам ребёнка», в 2018 году произошли серьезные подвижки в регламентации правового статуса детского омбудсмена. Так, 27.12.2018 г. принят федеральный закон № 501-ФЗ «Об уполномоченных по правам ребенка в Российской Федерации»<sup>62</sup> (далее – Федеральный закон № 501-ФЗ).

Исходя из этого, стоит отметить нестандартность пути развития института омбудсмена в России. Традиционно в

---

<sup>60</sup> См.: Лихтер П.Л. Институт Уполномоченного по правам ребенка в субъектах Российской Федерации: автореферат дис. ... канд. юрид. наук. Пенза, 2016. URL: <http://www.law.edu.ru/book/book.asp> (дата обращения: 25.05.2019).

<sup>61</sup> См.: Хаманева Н.Ю. Институт уполномоченного по правам ребенка: проблемы развития и совершенствования // Труды института государства и права Российской академии наук. 2012. № 3. С. 109.

<sup>62</sup> См.: Об уполномоченных по правам ребенка в Российской Федерации: федеральный закон от 27.12.2018 № 501-ФЗ // Российская газета. 29 декабря 2018. № 295 (7758).

правотворческой практике принимается закон, на основании которого разрабатываются подзаконные акты. Деятельность института Уполномоченного по правам ребенка началась с издания подзаконного акта, преодолев путь внесения изменений в федеральное законодательство, синтезировала наработанные институтом достижения в Федеральном законе «Об уполномоченных по правам ребенка в Российской Федерации»<sup>63</sup>.

Инициатором принятия федерального закона «Об уполномоченных по правам ребенка в Российской Федерации» стал президент Российской Федерации В.В. Путин. Пояснительная записка к указанному законопроекту гласит, что деятельность Уполномоченного является важным инструментом в области реализации и защиты прав и законных интересов детей в Российской Федерации. Предлагаемый законопроект направлен на дальнейшее развитие института уполномоченного по правам ребенка не только на федеральном уровне, но и в субъектах Российской Федерации, а также на создание эффективных механизмов защиты прав и законных интересов детей<sup>64</sup>.

Однако нельзя не сказать о том, что новый федеральный закон от 27.12.2018 № 501-ФЗ весьма скромнен по своему содержанию: он состоит всего лишь из 15 статей. Отметим для сравнения, что федеральный конституционный закон от 26.02.1997 № 1-ФКЗ «Об уполномоченном по правам человека в

---

<sup>63</sup> См.: Лебедь А.В. Институт уполномоченного по правам ребенка в механизме гарантирования прав детей-инвалидов // Вопросы Российского и международного права. 2019. Т. 9. № 1-1. С. 47.

<sup>64</sup> См.: Пояснительная записка к проекту федерального закона «Об уполномоченных по правам ребенка в Российской Федерации» // URL: [https://legal.report/uploads/doc/2/558290-7\\_02102018\\_558290-7.pdf](https://legal.report/uploads/doc/2/558290-7_02102018_558290-7.pdf) (дата обращения: 25.05.2019).

Российской Федерации» состоит из 44 статей, что почти в три раза больше. Конечно, в данном случае можно говорить о том, что всякий ребенок является человеком, поэтому на него распространяется и защита уполномоченного по правам человека. Вместе с тем, если в государстве учреждена и деятельность детского омбудсмана, совершенно нелогично лишать его законодательного закрепления правового статуса, детальной и полной проработки его прав, обязанностей, порядка назначения и освобождения от должности и т.п.

Также отметим, что на наш взгляд, не стоит рассматривать специализированного уполномоченного в качестве разновидности уполномоченного по правам человека. Мы считаем, что это самостоятельный и независимый субъект защиты прав определенной социальной группы. В обоснование данной точки зрения можно привести аргумент о том, что федеральный конституционный закон «Об уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» не содержит положений о детском омбудсмене. Наряду с этим, в аппарате Уполномоченного по правам человека существует управление защиты социальных прав, в котором создан отдел защиты прав женщин, семьи и ребенка.

На основании изложенного, можно сделать вывод о том, что Уполномоченный по защите прав человека в Российской Федерации и Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по правам ребенка – самостоятельные и независимые субъекты. Деятельность детского омбудсмана лишь дополняет работу уполномоченного по правам человека, а не полностью заменяет его полномочия в сфере защиты прав ребенка. В подтверждение данного тезиса можно привести

положения ч. 3 ст. 2 федерального закона от 27.12.2018 № 501-ФЗ «Об уполномоченных по правам ребенка в Российской Федерации», которая гласит, что деятельность Уполномоченного дополняет существующие средства защиты прав и законных интересов детей.

Таким образом, мы приходим к выводу о том, что развитие института уполномоченного по правам ребенка в России шло долгим, нестандартным и тернистым путем. Постепенно появляясь в субъектах РФ и расширяя географию своей деятельности, детский омбудсмен проявлял свою эффективность в сфере защиты прав ребенка и зарекомендовал себя с положительной стороны. Однако законодатель долгое время обходил стороной вопрос о надлежащей правовой регламентации его деятельности. С принятием федерального закона проблемы в осуществлении защиты прав детей не исчезли. Так, законодатель проработал не все аспекты правового статуса и деятельности детского омбудсмана, что не позволяет говорить об устранении проблемы «неурегулированности» сферы обеспечения и защиты прав ребенка. Некоторые из подобных упущений будут проанализированы нами далее.

## **§ 2. Правовой статус Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка**

При анализе правового статуса уполномоченного по правам ребенка первоочередное внимание обращает на себя положение детского омбудсмана в системе государственных органов и должностных лиц. Отметим, что должность Уполномоченного при Президенте РФ не является

государственной должностью Российской Федерации. Об этом свидетельствует отсутствие названного субъекта в сводном перечне государственных должностей РФ<sup>65</sup>. В указанном акте среди прочих числятся лишь Уполномоченный по правам человека и Уполномоченный при Президенте РФ по защите прав предпринимателей.

Так, О.А. Баршова, М.В. Пальчикова говорят о том, что место должности Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка было определено Указом Президента РФ № 986. Она включена в Реестр должностей федеральной государственной гражданской службы. Важно отметить, что детский омбудсмен не является государственным должностным лицом. Так, в Сводном перечне государственных должностей РФ отсутствует должность Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка. В этом, к примеру, его отличие от Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей, которые являются государственными должностями РФ<sup>66</sup>.

Д.А. Плотников, Г.Н. Плотникова, О.В. Подоплелова отмечают, что система создания специализированных уполномоченных по отдельным направлениям (специализациям) свидетельствует об отсутствии единого подхода к пониманию сущности уполномоченного по правам ребенка как государственного органа. В отличие от уполномоченного по правам ребенка уполномоченный по

---

<sup>65</sup> См.: О государственных должностях Российской Федерации: указ Президента РФ от 11.01.1995 № 32 (ред. от 21.01.2020) // Российская газета. 10.01.1995. № 11-12; Собрание законодательства. 27.01.2020. № 4. Ст. 346.

<sup>66</sup> См.: Баршова О.А., Пальчикова М.В. Указ. соч. С. 13.

правам предпринимателей признается государственным органом (п. 2 ст. 1 федерального закона от 7 мая 2013 г. № 78-ФЗ «Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации»). Кроме того, уполномоченный по правам ребенка согласно п. 3 Указа Президента РФ от 06.04.2004 № 490 «Об утверждении Положения об Администрации Президента Российской Федерации» входит в состав Администрации Президента РФ и не обладает самостоятельными правами. Данный подход показывает принижение роли уполномоченных по правам ребенка в сравнении с иными уполномоченными<sup>67</sup>. Авторы считают, что имеется объективная необходимость модернизации законодательства в деятельности государственного управления уполномоченного по правам ребенка с тем, чтобы уполномоченный по правам ребенка занимался не только правозащитной, но и судебной защитой в самостоятельном порядке<sup>68</sup>.

Проанализировав положение детского омбудсмена в системе государственных органов должностных лиц, можно сделать вывод о том, что Уполномоченный по правам ребенка не является лицом, замещающим государственную должность РФ, не является и государственным органом. По своей сути он является должностным лицом, государственным служащим в Администрации Президента РФ, то есть замещает должность в административном органе, задачей которого является обеспечение полномочий Президента РФ. На наш взгляд, такое

---

<sup>67</sup> См.: Плотников Д.А., Плотникова Г.Н., Подоплелова О.В. Система правового регулирования организации государственного управления защиты прав детей уполномоченными по правам ребенка в Российской Федерации // Вестник Межрегионального открытого социального института. 2017. № 1 (5). С. 115-117.

<sup>68</sup> См.: там же.

положение в государственной системе не способствует эффективной и независимой защите прав детей.

При дальнейшем анализе правового статуса детского омбудсмена внимание на себя обращает следующий факт. В соответствии с ч. 1 ст. 2 федерального конституционного закона от 26.02.1997 № 1-ФКЗ «Об уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» уполномоченный по правам человека при осуществлении своих полномочий независим и неподотчетен каким-либо государственным органам и должностным лицам. Уполномоченный по правам ребенка такими «привилегиями» не обладает. Само название должности «Уполномоченный ПРИ Президенте РФ» говорит само за себя. Детский омбудсмен находится в определенной зависимости от главы государства, подотчетен ему, входит в Администрацию Президента, что не позволяет ему осуществлять свою деятельность в максимальной степени независимо и эффективно.

Ознакомление с положениями нового закона об уполномоченных по правам ребенка позволяет выявить задачи, стоящие перед детским омбудсменом. Так, согласно ч. 2 ст. 2 федерального закона от 27.12.2018 № 501-ФЗ, Уполномоченный содействует восстановлению нарушенных прав и законных интересов детей, совершенствованию законодательства РФ в части, касающейся защиты прав и законных интересов детей, развитию международного сотрудничества в области защиты прав и законных интересов детей, совершенствованию форм и методов защиты прав и законных интересов детей.

Статья 3 федерального закона от 27.12.2018 № 501-ФЗ закрепляет, что уполномоченный назначается на должность

Президентом РФ сроком на 5 лет. Таким образом, впервые обозначены временные рамки пребывания омбудсмана в должности. Это, несомненно, необходимо, поскольку не позволяет долгое время находиться в должности одному человеку, не дает ему «обрасти» коррупционными связями, влияющими на добросовестное исполнение служебных обязанностей.

Вместе с тем, на наш взгляд, более «удачным» является вариант назначения уполномоченного по правам человека, закрепленный в статьях 7, 8 федерального конституционного закона от 26.02.1997 № 1-ФКЗ, согласно которому уполномоченный назначается на должность и освобождается от нее Государственной Думой большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы тайным голосованием. Такой порядок позволяет занять должность более достойным кандидатам, преодолеть определенные «испытания», исключает «предрешенность» выбора. Только кандидат, получивший доверие большого числа депутатов, достоин занять место правозащитника и осуществлять свою работу наиболее эффективно.

При анализе нового закона также внимание на себя обращает и тот факт, что впервые установлены требования к кандидатам на должность детского омбудсмана. Ранее каких-либо критериев отбора уполномоченных по правам ребенка не существовало. Так, статья 4 федерального закона от 27.12.2018 № 501-ФЗ «Об уполномоченных по правам ребенка в Российской Федерации» закрепляет, что детским омбудсменом может стать только гражданин РФ, достигший 30 лет, обладающий безупречной репутацией, имеющий высшее

образование и опыт работы по реализации и защите прав и законных интересов детей, восстановлению нарушенных прав и законных интересов детей либо опыт правозащитной деятельности.

Некоторые требования к омбудсмену вызывают вопросы. Так, оценочный фактор «безупречная репутация» может трактоваться неоднозначно. Что понимать под этой самой «безупречной» репутацией? Очевидно, что это должен быть законопослушный гражданин. Также этот человек должен зарекомендовать себя исполнительным, ответственным и надежным работником. Однако где эта грань «безупречности»? На наш взгляд, это довольно расплывчатая категория, оцениваемая каждым человеком на основе собственных представлений и убеждений. В ситуации с детским омбудсменом было бы не лишним указать конкретные запреты, ограничения и требования, которым должен соответствовать кандидат, чтобы не было двусмысленных трактовок и субъективной оценки.

Также потенциальный детский омбудсмен должен обладать высшим образованием. Закон не уточняет, каким именно. Вместе с тем, уполномоченный по правам детей непосредственно и на постоянной основе осуществляет контакт с ребенком, родителями, опекунами и т.д. В связи с этим возникает вопрос - возможно, ему необходимо высшее педагогическое образование? Ведь для общения с детьми необходимы определенные навыки, человек должен знать, как найти подход, что говорить в той или иной ситуации, чтобы не травмировать ребенка и т.д. В тоже время, уполномоченный должен ориентироваться в правовой сфере, знать

законодательство, уметь его применять, взаимодействовать с другими органами, чтобы осуществлять защиту прав детей эффективно. Так, может быть, необходимо высшее юридическое образование? На наш взгляд, необходимо пересмотреть требования к образованию потенциального детского омбудсмена, конкретизировав их.

Так, С.Н. Ивахненко, И.С. Шульженко отмечают, что несмотря на наметившуюся положительную тенденцию в деятельности уполномоченного по правам ребенка, возникает другая проблема. Обращения граждан к уполномоченному, возросшие в последнее время, свидетельствуют о недоступности юридической помощи для большинства семей, особенно относящихся к социально незащищенным слоям населения. Права ребенка, гарантированные ему нормами российского и международного права, останутся декларативными, если защитой этих прав не будут заниматься квалифицированные юристы. Следовательно, необходимо чтобы уполномоченные по правам ребенка обладали необходимыми юридическими знаниями для возможности квалифицированной защиты прав детей<sup>69</sup>.

Мы также считаем, что законодателю необходимо уточнить требование к образованию потенциального кандидата, обозначив именно юридическое образование обязательным требованием. Без уверенного знания закона невозможно эффективно осуществлять защиту прав и свобод детей, поскольку эта деятельность связана с постоянным взаимодействием с различными государственными органами, должностными лицами, многочисленными проверками,

---

<sup>69</sup> См.: Ивахненко С.Н., Шульженко И.С. Указ. соч. С. 49.

подготовкой документов и т.п. Без профильного образования заниматься такой работой успешно весьма проблематично.

Кроме того, необходима конкретизация в виде установления требования о квалификации магистра или специалиста. Детский омбудсмен осуществляет свою деятельность в чрезвычайно важной сфере жизни общества, защищая права и законные интересы ребенка, в связи с чем должен обладать более глубокими профильными знаниями, которые могут быть получены при изучении программ специалитета или магистратуры.

Также статья 4 анализируемого закона от 27.12.2018 № 501-ФЗ впервые закрепляет ограничения, предъявляемые к кандидатам на должность детского омбудсмена. Так, Уполномоченный не может быть депутатом органов государственной власти различных уровней, членом политической партии или иного общественного объединения, преследующего политические цели, заниматься другой оплачиваемой деятельностью, за исключением преподавательской, научной и иной творческой деятельности. На наш взгляд, это требование обоснованно и вполне уместно, поскольку позволяет уполномоченному осуществлять свою деятельность без привязки к конкретной политической идеологии, то есть относительно независимо и без определенного смещения ценностей в ту или иную сторону. В таком случае детский омбудсмен становится «аполитичен».

Проводя сравнение требований, предъявляемых к детскому омбудсмену и уполномоченному по правам человека, можно увидеть определенные различия. Так, согласно ст. 6 федерального конституционного закона от 26.02.1997 № 1-ФКЗ

«Об уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» на должность Уполномоченного назначается лицо, являющееся гражданином Российской Федерации, не моложе 35 лет, имеющее познания в области прав и свобод человека и гражданина, опыт их защиты.

Вместе с тем, ч. 1 ст. 4 федерального закона от 27.12.2018 № 501-ФЗ «Об уполномоченных по правам ребенка в Российской Федерации» закрепляет, что Уполномоченным может быть назначен гражданин Российской Федерации не моложе тридцати лет, обладающий безупречной репутацией, имеющий высшее образование и опыт работы по реализации и защите прав и законных интересов детей, восстановлению нарушенных прав и законных интересов детей либо опыт правозащитной деятельности.

Таким образом, детским омбудсменом можно стать на 5 лет раньше, чем уполномоченным по правам человека. Однако к уполномоченному по правам человека не применяется требование о «безупречности» репутации, не указано и требование к уровню и профилю образования, что видится нелогичным, поскольку к должности такого уровня необходимо предъявлять повышенные требования, ведь именно от уровня квалификации сотрудника зависит качество принимаемых мер по защите прав человека.

Статья 5 федерального закона от 27.12.2018 № 501-ФЗ «Об уполномоченных по правам ребенка в Российской Федерации» перечисляет основные задачи уполномоченного, которые ранее не оговаривались в указе Президента РФ. Так, детский омбудсмен призван обеспечивать защиту прав и законных интересов детей, содействовать формированию и

эффективному функционированию государственной системы защиты прав и интересов ребенка, также его задачами являются предупреждение нарушения их прав и интересов, участие в деятельности по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних и т.п.

Что касается прав уполномоченных, то можно отметить, что у уполномоченного по правам человека их круг шире. Так, уполномоченный по правам человека вправе проводить самостоятельно или совместно с компетентными государственными органами, должностными лицами и государственными служащими проверку деятельности государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц, что закреплено п. 4 ч. 1 ст. 23 федерального конституционного закона от 26.02.1997 № 1-ФКЗ.

Стоит отметить, что в п. 4 указа Президента от 01.09.2009 № 986 было закреплено соответствующее право детского омбудсмена на проведение проверок деятельности различных органов. С принятием федерального закона от 27.12.2018 № 501-ФЗ данное право «трансформировалось» в право проводить проверку информации, изложенной в обращениях на имя Уполномоченного ... (п. 7 ч. 1 ст. 6). Таким образом, если ранее детский омбудсмен обладал правом на проведение проверки всей деятельности какого-либо органа или должностного лица, то теперь он «связан» доводами обращения и вправе проводить проверку в определенных рамках. На наш взгляд, подобное ограничение может негативно сказаться на правозащитной деятельности детского омбудсмена, может повлиять на полную и всестороннюю оценку всех обстоятельств. Мы считаем, что для наиболее эффективного

осуществления защиты прав детей, необходимо вернуть омбудсмену право на проведение проверок деятельности различных органов.

Кроме того, нельзя не согласиться с С.В. Симушиным, который считает, что отсутствие определенных правовых механизмов, направленных на полноценную реализацию указанных задач, позволяет не вполне эффективно достигать цели данного института. Прежде всего, Уполномоченный по правам ребенка в отличие от Уполномоченного по правам человека не наделен правом знакомиться с уголовными, гражданскими делами и делами об административных правонарушениях, решения по которым вступили в законную силу, а также с прекращенными производствами и материалами, по которым отказано в возбуждении уголовных дел. Непредставление омбудсмену по правам ребенка указанного права кажется необоснованным, так как значительный блок нарушений прав несовершеннолетних связан с уголовным и административным производством<sup>70</sup>. Действительно, в данной сфере также могут возникнуть проблемы с соблюдением и гарантированием прав и законных интересов ребенка, что потребует вмешательства уполномоченного по правам ребенка. Однако законодатель не наделил его подобным правом на ознакомление с различными судебными документами и материалами проверок, что кажется не вполне обоснованным и нелогичным.

---

<sup>70</sup> См.: Симушин С.В. Правовое регулирование институтов уполномоченных по правам человека и уполномоченных по правам ребенка в РФ: сравнительно-правовой анализ // Фундаментальные и прикладные исследования: проблемы и результаты. 2015. № 18. С. 189-190.

Однако после принятия нового федерального закона у Уполномоченного по правам ребенка появился ряд прав, ранее не закрепленных указом Президента РФ. Детский омбудсмен получил право на обращение в суд с административным исковым заявлением, право участвовать по собственной инициативе в судебном разбирательстве по гражданским делам для дачи заключения в целях защиты прав и законных интересов детей. Кроме того, п. 3 ч. 3 ст. 6 закреплено новое право на посещение без специального разрешения учреждений, исполняющих наказания, и следственные изоляторы, в которых содержатся несовершеннолетние, беременные женщины и женщины, дети которых находятся в домах ребенка исправительных учреждений.

Однако отметим, что данными полномочиями наделен именно федеральный детский омбудсмен. Так, например, региональные уполномоченные по-прежнему не имеют возможности участия по собственной инициативе в судебном разбирательстве по гражданским делам для дачи заключения в целях защиты прав и законных интересов детей. В настоящее время в судебных процессах они участвуют в качестве третьего лица. В подтверждение данной позиции приведем следующий пример.

А. обратилась в суд с иском к Б., действующей за себя и в интересах несовершеннолетней В., и Г. о взыскании денежных средств, указав при этом, что она, А., а также Д., Е., Б., З. и несовершеннолетняя В., являются нанимателями жилого помещения - квартиры № 13, расположенной в доме 55 по улице Героев Рыбачьего в городе Мурманске. Ответчики, будучи зарегистрированными в квартире, не несут обязанность

по уплате приходящихся на них, как на зарегистрированных в жилом помещении, жилищно-коммунальных платежей, и все расходы несёт она. Просит взыскать с ответчиков в солидарном порядке в свою пользу приходящуюся на них долю задолженности в размере 33 571 рубль, расходы по оплате юридических услуг и расходы по госпошлине.

Ответчик Б. в судебном заседании возражала против заявленных исковых требований, указав при этом, что квартирой, в которой она зарегистрирована с дочерьми В. и Г., она фактически не пользуется, поскольку ей в этом препятствуют, проживает в съёмном жилье и не имеет возможности нести расходы по двум квартирам. Её дочь Г. в настоящее время учится и проживает в городе Санкт-Петербурге. Кроме того, полагает, что бремя расходов по услугам, начисляемым на несовершеннолетнюю В. должен нести и её отец Д.

Третье лицо - Уполномоченный по правам ребёнка в Мурманской области И. в судебном заседании полагал, что взыскание с ответчика Б. задолженности по оплате жилищно-коммунальных услуг, с учётом данных ею пояснений, нарушит права несовершеннолетнего ребёнка В., поскольку, в случае удовлетворения иска, денежные средства, которые могли пойти на её содержание, будут израсходованы на погашение долга. Заслушав стороны, изучив материалы дела, суд полагает исковые требования подлежащими частичному удовлетворению. Истец имеет право требования с ответчиков расходов, понесённых им в связи с оплатой доли платежей по

содержанию и ремонту жилья, а также по оплате коммунальных услуг, приходящейся на ответчиков<sup>71</sup>.

На примере данного судебного решения четко видно, что в любом процессе, так или иначе затрагивающем права и законные интересы ребенка, и решение по которому в последствии может ухудшить положение ребенка, детский омбудсмен выступает на стороне несовершеннолетнего, дает свое заключение и призывает суд к принятию такого решения, которое максимально учтет интересы детей.

Несмотря на то, что региональные уполномоченные по правам ребенка участвуют в судебных процессах в качестве третьего лица, мы считаем, что лишение его права, которым обладает федеральный уполномоченный, является пробелом законодательства. Мы согласны с позицией Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка А.Ю. Кузнецовой, изложенной в ежегодном докладе за 2019 год, опубликованном на сайте омбудсмана. «Учитывая положительную практику участия в судах общей юрисдикции по гражданским делам и принимая во внимание особое значение Института уполномоченных в судебной защите прав и законных интересов детей, Уполномоченный считает необходимым дополнить часть 3 статьи 14 Федерального закона № 501-ФЗ пунктом, наделяющим также региональных уполномоченных правом участвовать по собственной инициативе в судебном разбирательстве по гражданским делам для дачи заключения, в целях защиты и законных интересов детей»<sup>72</sup>.

---

<sup>71</sup> См.: Решение мирового судьи судебного участка № 6 Первомайского судебного района г. Мурманска от 15 апреля 2014 г. по делу № 2-523/2014 // URL: <https://sudact.ru> (дата обращения: 31.05.2020).

<sup>72</sup> Доклад о деятельности Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка за 2019 год // Официальный сайт Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка. URL:

Анализируя новеллы законодательства в части расширения полномочий детского омбудсмена, отметим, хотя детский омбудсмен и не получил право законодательной инициативы, определенные изменения в данной сфере произошли. Так, он получил право на направление в компетентные органы мотивированных предложений об обращении в Конституционный Суд РФ с запросом о соответствии Конституции РФ различных нормативных правовых актов, право на направление субъектам права законодательной инициативы предложений о принятии законодательных актов, о внесении в них изменений, о признании утратившими силу или приостановлении действия правовых актов, если они нарушают права ребенка и т.д. Таким образом, мы видим расширение перечня прав уполномоченного по правам ребенка, что, несомненно, влияет на эффективность и результативность его деятельности.

Как отмечает Е.Г. Михеева, Уполномоченный регулярно выступает с предложениями по изменению российского законодательства в следующих направлениях: защита прав детей на жизнь и охрану здоровья (в частности, на отдых и оздоровление, санитарно-эпидемиологическую безопасность), защита прав детей на получение образования (в частности, в дошкольных учреждениях), защита прав детей при раздельном проживании родителей; защита прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей; ужесточение законодательства в области борьбы с преступлениями против половой неприкосновенности несовершеннолетних.

Ряд законодательных инициатив, разработанных при участии Аппарата Уполномоченного, был принят <http://deti.gov.ru> (дата обращения: 06.06.2020).

Государственной Думой и подписан Президентом. В частности, федеральный закон «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию» и федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию»<sup>73</sup>.

Подводя итог проведенному сравнению в правовом регулировании деятельности уполномоченных по правам человека и ребенка, согласимся в П.Л. Лихтером, который считает, что уполномоченный при Президенте Российской Федерации по правам ребенка в части реализации своих полномочий должен обладать такими же правами, что и уполномоченный по правам человека в Российской Федерации, которыми он наделен в силу ст. ст. 23 и 29 Федерального конституционного закона «Об уполномоченном по правам человека в Российской Федерации»<sup>74</sup>.

Действительно, кажется не вполне обоснованным тот факт, что лица, призванные защищать права человека и ребенка от нарушения и ущемления, наделены различным объемом прав для осуществления своей деятельности. Имея общую цель – защиту и восстановление прав, уполномоченные также должны иметь равный набор инструментов для этого.

---

<sup>73</sup> См.: Михеева Е.Г. Законотворческая деятельность Уполномоченного по правам ребенка в Российской Федерации // Пробелы в Российском законодательстве. Юридический журнал. 2012. № 1. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/zakonotvorcheskaya-deyatelnost-upolnomochennogo-po-pravam-rebenka-v-rossiyskoy-federatsii/viewer> (дата обращения: 15.04.2020).

<sup>74</sup> См.: Лихтер П.Л. Проблемы совершенствования законодательства о компетенции Уполномоченного по правам ребенка в Российской Федерации // Ленинградский юридический журнал. 2015. № 2 (40). С. 67.

Кроме того, в соответствии с ч. 2 ст. 10 федерального закона от 27.12.2018 № 501-ФЗ Уполномоченный имеет право создавать экспертные, консультативные и общественные советы, рабочие группы и иные совещательные органы, действующие на общественных началах. Так, 15 декабря 2016 года Уполномоченным при Президенте РФ утверждено Положение об экспертном совете при Уполномоченном при Президенте Российской Федерации по правам ребенка. Данный Экспертный Совет является консультативным органом по вопросам защиты прав, свобод и охраняемых законом интересов ребенка. Согласно п.п. 2.1 он формируется из числа представителей профильных федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, научных, образовательных и иных организаций, ученых и т.п.<sup>75</sup>

Также отметим, что детский омбудсмен сам принимает активное участие в рабочих группах, комиссиях и обсуждениях. Например, детский омбудсмен А.Ю. Кузнецова входит в состав Правительственной комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, которая является координационным органом, образованным для обеспечения единого государственного подхода к решению проблем защиты прав и законных интересов несовершеннолетних.<sup>76</sup>

Еще одним из значимых направлений деятельности Уполномоченного по правам ребенка является рассмотрение

---

<sup>75</sup> См.: Положение об экспертном совете при Уполномоченном при Президенте Российской Федерации по правам ребенка от 15.12.2016. Официальный сайт Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка. URL: <http://deti.gov.ru/detigray/> (дата обращения: 22.03.2020).

<sup>76</sup>См.: О Правительственной комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав: Постановление Правительства РФ от 06.05.2006 г. № 272 (в ред. от 18.08.2018 г.) // Собрание Законодательства РФ. 08.05.2006. № 19. Ст. 2093; Собрание Законодательства РФ. 27.08.2018. № 35. Ст. 5556.

обращений. Зачастую именно из обращения или жалобы омбудсмен узнает о нарушении прав ребенка, что запускает «правозащитный механизм». Именно обращение служит основанием для проведения уполномоченным проверки. В соответствии с ч. 1 ст. 7 федерального закона от 27.12.2018 № 501 уполномоченный рассматривает обращения граждан (в том числе несовершеннолетних), объединений граждан, организаций, содержащие предложения, заявления, жалобы или информацию по вопросам, касающимся нарушения прав и законных интересов детей, в порядке, установленном федеральным законом от 2 мая 2006 года № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», настоящим Федеральным законом, а также в порядке, утвержденном Уполномоченным.

Например, к Уполномоченному при Президенте РФ по правам ребенка за помощью в защите имущественных прав четырех девочек обратилась их бабушка. Мама детей получила сертификат на материнский (семейный) капитал, однако в 2010 году умерла, не успев им воспользоваться. На тот момент все девочки были несовершеннолетними. При этом отец был лишен родительских прав в отношении ребенка, в связи с рождением которого возникло право на маткапитал, таким образом, после смерти матери право на дополнительные меры государственной поддержки перешло к ее дочерям в равных долях. Старшие девочки по окончании попечительства над ними обратились в Управление Пенсионного фонда Вологодской области для получения  $\frac{1}{4}$  доли материнского (семейного) капитала, однако им было отказано в связи с достижением совершеннолетия и отсутствием сведений об их

обучении. Вместе с тем данный отказ противоречит нормам Правил подачи заявления о выдаче государственного сертификата на материнский (семейный) капитал, который в данном случае не содержит ограничений по срокам подачи заявления. Уполномоченный при Президенте РФ по правам ребенка Анна Кузнецова обратилась в ГУ Отделения Пенсионного фонда России по Вологодской области с просьбой разобраться в ситуации и реализовать имущественное право детей. Согласно поступившему ответу, региональным ОПРФ принято положительное решение о выдаче сертификатов на материнский (семейный) капитал в равных долях, девочки о месте и порядке выдачи проинформированы<sup>77</sup>.

Институт уполномоченного по правам ребенка в Российской Федерации давно зарекомендовал себя с положительной стороны. Тысячи обращений к региональным омбудсменам свидетельствуют о том, что данная должность востребована, деятельность детского омбудсмента эффективна и нужна. Конечно, многолетняя неопределенность в правовом положении уполномоченного по правам ребенка вызывала критику многочисленных ученых и практиков. Перемены назревали давно и постепенно. И вот, наконец, принят федеральный закон, регламентирующий основы правового положения и деятельности детских омбудсменов.

### **Глава 3. Институт Уполномоченного по правам ребенка в субъекте Российской Федерации**

---

<sup>77</sup> См.: Анна Кузнецова помогла детям из Вологодской области отстоять право на материнский капитал после смерти мамы // Официальный сайт Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка URL: <http://deti.gov.ru> (дата обращения: 14.04.2020).

## **§ 1. Модели учреждения института**

### **Уполномоченного по правам ребенка в субъектах РФ**

Формирование института уполномоченных по правам ребенка в России происходило нестандартным путем. Впервые детские омбудсмены появились в 1998 году в пяти регионах, постепенно расширяя свою географию.

Стоит сказать, что указ Президента РФ от 01.09.2009 № 986 «Об Уполномоченном при Президенте Российской Федерации по правам ребенка» в пункте 5 закреплял диспозитивную норму, которая содержала норму рекомендательного характера об учреждении должности уполномоченного по правам ребенка органами государственной власти субъектов. В связи с этим у субъектов не было обязанности учреждать подобную должность, поскольку это им лишь рекомендовалось. Порядок и способ учреждения подобной должности в субъекте никак не регламентировались, что обусловило наличие нескольких способов закрепления института детского омбудсмена в регионах. Вместе с тем, до принятия указа Президента РФ (т.е. фактически с учреждения первых детских омбудсменов в 1998 и до 2009 года) должность регионального уполномоченного по правам ребенка не упоминалась в федеральном законодательстве.

Нормативная база появилась вместе с принятием федерального закона от 3 декабря 2011 г. № 378-ФЗ, который дополнил федеральный закон «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» статьей 16.1<sup>78</sup>. Данная норма

---

<sup>78</sup> См.: О внесении изменений в Федеральный закон «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с введением института Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по

гласит, что уполномоченный при Президенте Российской Федерации по правам ребенка и уполномоченный по правам ребенка в субъекте Российской Федерации в пределах своих полномочий обеспечивают защиту прав и законных интересов детей<sup>79</sup>.

В связи с вышеизложенным возникает вопрос о том, на каком же основании возникали и начинали свою правозащитную деятельность детские омбудсмены, если они не были предусмотрены федеральным законодательством. На наш взгляд, в данном случае субъекты РФ, учредившие институт детского омбудсмена, воспользовались нормами Конституции РФ, а именно ст. 72, закрепляющей, что в совместном ведении РФ и ее субъектов находятся в том числе защита прав и свобод человека и гражданина, защита семьи, материнства, отцовства и детства.

Вместе с тем, согласно п. 5 ст. 26.3 федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» до принятия федеральных законов по предметам совместного ведения, а также по вопросам совместного ведения, не урегулированным федеральными законами, законами субъекта РФ, могут устанавливаться не указанные в п. 2 этой статьи полномочия органов государственной власти субъекта РФ по предметам совместного

---

правам ребенка: федеральный закон от 03.12.2011 № 378-ФЗ (в ред. от 03.07.2016) // Российская газета. 07.12.2011. № 275; Российская газета. 05.07.2016. № 151.

<sup>79</sup> См.: Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации: федеральный закон от 24 июля 1998 г. № 124-ФЗ (ред. от 27.12.2019 г.) // Российская газета. 05.08.1998. № 147; Российская газета. 31.12.2019. № 296.

ведения, осуществляемые данными органами самостоятельно за счет и в пределах средств бюджета субъекта РФ (за исключением субвенций из федерального бюджета), если это не противоречит Конституции РФ и федеральным законам<sup>80</sup>.

В настоящее время федеральным законом от 27.12.2018 № 501 в статье 13 закреплено, что законом субъекта РФ может учреждаться должность уполномоченного по правам ребенка в субъекте РФ. Таким образом, использование диспозитивного правила «может» говорит о том, что норма также носит рекомендательный, а не обязательный характер. Наряду с этим, в анализируемой норме закреплено, что должность уполномоченного по правам ребенка в субъекте является государственной должностью субъекта. Правовое положение детского омбудсмена регулируется также законом субъекта РФ. Финансовое обеспечение деятельности осуществляется за счет бюджета субъекта РФ.

Как было указано нами ранее, вопросы порядка и способов учреждения должности детского омбудсмена в субъектах РФ никакими нормами права не регламентировались, в связи с чем возникли различные способы закрепления данного института. «Анализ действующего законодательства в сфере правового регулирования деятельности Уполномоченных по правам ребенка в субъектах РФ и правоприменительной практики выявляет ряд проблем в указанной области. Среди них наиболее острыми являются вопросы, связанные с пределами компетенции регионального детского омбудсмена, его

---

<sup>80</sup>См.: Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.1999 г. № 184-ФЗ (в ред. от 23.05.2020 г.) // Российская газета. 19.10.1999. № 206; Российская газета. 25.05.2020. № 110.

взаимодействием с органами государственной власти, назначением и снятием с должности. Одной из основных проблем, связанных с особенностями конституционно-правового статуса регионального Уполномоченного по правам ребенка, является его место в системе органов государственной власти»<sup>81</sup>.

Так, П.Л. Лихтер отмечает, что на практике пути разрешения различных вопросов деятельности Уполномоченного по правам ребенка в субъектах Российской Федерации, начиная с выбора его организационно-правового статуса, очень разнообразны. В регионах указанные задачи решаются достаточно вариативно.

1) В некоторых субъектах Российской Федерации Уполномоченный по правам ребенка входит в аппарат Уполномоченного по правам человека, который играет ключевую роль при назначении детского омбудсмена (например, в Астраханской и Тверской областях).

2) В Архангельской, Самарской и ряде других областей Уполномоченный по правам ребенка назначается и подчиняется в своей деятельности главе региона (главе высшего исполнительного органа власти региона).

3) При «парламентской» модели Уполномоченного основную роль в формировании института играет законодательный орган субъекта Российской Федерации (наиболее распространенная модель, в том числе: в городе Санкт-Петербурге, в Нижегородской области).

---

<sup>81</sup> Лихтер П.Л. О месте уполномоченного по правам ребенка в субъекте Российской Федерации в системе органов государственной власти // Проблемы экономики и юридической практики. 2014. № 6. С. 55.

4) В начале 2000-х годов был распространен вариант, при котором институт детского омбудсмана был организован и действовал под эгидой общественных организаций, а не государственных органов<sup>82</sup>.

Так, например, в настоящее время модель «исполнительного» омбудсмана присутствует в Костромской области. В соответствии с ч. 1 ст. 7 закона Костромской области от 20.04.2019 № 540-6-ЗКО «Об Уполномоченном по правам ребенка в Костромской области» Уполномоченный назначается на должность губернатором Костромской области по согласованию с Уполномоченным при Президенте Российской Федерации по правам ребенка<sup>83</sup>. Об этом же гласит п. 12.2 ч. 1 ст. 24 Устава Костромской области от 24.04.2008 № 300-4-ЗКО<sup>84</sup>, закрепляющий, что губернатор Костромской области назначает на должность Уполномоченного по правам ребенка в Костромской области по согласованию с Уполномоченным при Президенте Российской Федерации по правам ребенка. Для сравнения отметим, что п. 12.1 данного акта закрепляет положение о том, что губернатор согласовывает кандидатуру на должность Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Костромской области с Уполномоченным при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей и представляет ее в Костромскую областную Думу. Таким образом,

---

<sup>82</sup> См.: Лихтер П.Л. Методология оценки деятельности Уполномоченного по правам ребенка: постановка проблемы // Диалог. 2017. № 2 (7). С. 18.

<sup>83</sup> См.: Об Уполномоченном по правам ребенка в Костромской области: закон Костромской области от 20.04.2019 № 540-6-ЗКО // Официальный интернет-портал правовой информации [www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru), 23.04.2019.

<sup>84</sup> См.: Устав Костромской области: закон Костромской области от 24.04.2008 № 300-4-ЗКО (ред. от 25.12.19) // «СП - нормативные документы». 30.04.2008. № 17 (141); 27.12.19. № 43.

уполномоченный по защите прав предпринимателей в Костромской области, в отличие от детского омбудсмана, имеет совершенно иную модель учреждения, а именно «парламентскую модель», то есть назначается законодательным органом.

Примером «парламентской» модели уполномоченного по правам ребенка является Ивановская область. В соответствии с ч. 1 ст. 5 закона Ивановской области от 13.06.2013 № 47-ОЗ «Об Уполномоченном по правам ребенка в Ивановской области» Уполномоченный назначается на должность Ивановской областной Думой по представлению Губернатора Ивановской области<sup>85</sup>.

В соответствии с ч. 5 Порядка отбора Губернатором Ивановской области кандидата на должность Уполномоченного по правам ребенка в Ивановской области, утвержденного Указом губернатора Ивановской области от 30.03.2018 № 39-уг<sup>86</sup>, правом внесения Губернатору Ивановской области предложений по кандидатам на должность Уполномоченного наделяются депутаты Ивановской областной Думы, депутатские фракции Ивановской областной Думы, представительные органы местного самоуправления муниципальных образований Ивановской области, региональные отделения политических

---

<sup>85</sup> См.: Об Уполномоченном по правам ребенка в Ивановской области: закон Ивановской области от 13.06.2013 № 47-ОЗ (ред. от 28.10.2019) // Собрание законодательства Ивановской области. 09.07.2013. № 26 (645); Собрание законодательства Ивановской области. 12.11.2019. № 44 (963).

<sup>86</sup> См.: Об утверждении Порядка отбора Губернатором Ивановской области кандидата на должность Уполномоченного по правам ребенка в Ивановской области: указ Губернатора Ивановской области от 30.03.2018 № 39-уг (ред. от 28.02.2020) // Ивановская газета. 06.04.2018. № 27 (6129); Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 05.03.2020.

партий, зарегистрированные на территории Ивановской области общественные объединения.

На основании п. 10 указанного Положения заместитель Председателя Правительства Ивановской области, осуществляющий руководство Комплексом социальной сферы Ивановской области, обобщает представленные предложения по кандидатурам на должность Уполномоченного и направляет Губернатору Ивановской области в письменной форме информационно-аналитическую справку, содержащую сведения, указанные в предложениях по кандидатурам на должность Уполномоченного и представленных документах. Далее, в соответствии с п. 12 Положения, на основании информационно-аналитической справки, Губернатор Ивановской области принимает решение о выборе кандидата для внесения в Ивановскую областную Думу представления о кандидате на должность Уполномоченного.

Вместе с тем, в соответствии с п. 1 Порядка финансового, организационного, материально-технического и кадрового обеспечения деятельности Уполномоченного по правам ребенка в Ивановской области, утвержденного Указом Губернатора Ивановской области от 28.01.2015 № 12-уг, финансовое, организационное, материально-техническое и кадровое обеспечение деятельности Уполномоченного по правам ребенка в Ивановской области осуществляется аппаратом Правительства Ивановской области<sup>87</sup>.

---

<sup>87</sup> См.: Об утверждении порядка финансового, организационного, материально-технического и кадрового обеспечения деятельности Уполномоченного по правам ребенка в Ивановской области: указ Губернатора Ивановской области от 28.01.2015 № 12-уг // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://publication.pravo.gov.ru>, 30.01.2015.

Таким образом, Ивановская область хотя и относится к тем регионам, где существует так называемая «парламентская» модель детского омбудсмена, поскольку он назначается непосредственно законодательным органом, вместе с тем, в его деятельности чрезвычайно большое место отводится и правительству области. Так, губернатор Ивановской области вносит представление о кандидатуре омбудсмена, кроме того, полное обеспечение деятельности Уполномоченного по правам ребенка осуществляется за счет Правительства области. Очевидно, что о большой самостоятельности, независимости и неподконтрольности от исполнительной власти в регионе говорить не приходится.

Гораздо удачнее, на наш взгляд, организована «парламентская» модель детского омбудсмена в Нижегородской области. В соответствии с ч. 1 ст. 6 закона Нижегородской области от 28.12.2012 № 167-з «Об уполномоченном по правам ребенка в Нижегородской области»<sup>88</sup> уполномоченный назначается на должность Законодательным Собранием Нижегородской области сроком на пять лет. На основании ч. 1 ст. 8 предложения о кандидатах на должность Уполномоченного вносятся в Законодательное Собрание Губернатором Нижегородской области, Председателем Законодательного Собрания, депутатскими объединениями (фракциями и депутатскими группами) в Законодательном Собрании путем письменного уведомления.

---

<sup>88</sup>См.: Об уполномоченном по правам ребенка в Нижегородской области: закон Нижегородской области от 28.12.2012 № 167-з (ред. от 07.05.2019) //

«Правовая среда». 29.12.2012. № 145 (1556); Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru/>, 08.05.2019.

ч. 1 ст. 9 гласит, что Уполномоченный назначается на должность Законодательным Собранием по согласованию с Уполномоченным при Президенте Российской Федерации по правам ребенка. Решение о назначении Уполномоченного принимается большинством голосов от установленного числа депутатов Законодательного Собрания тайным голосованием. Таким образом, мы видим, что детский омбудсмен также назначается законодательным органом, что позволяет отнести его к «парламентской» модели, однако, по сравнению с Ивановской областью, не так четко прослеживается роль губернатора области в вопросах назначения Уполномоченного.

В соответствии с ч. 1 ст. 17 анализируемого закона, для реализации стоящих перед Уполномоченным задач и обеспечения деятельности Уполномоченного создается аппарат Уполномоченного. Аппарат осуществляет правовое, организационное, информационное и иное обеспечение деятельности Уполномоченного. На основании ч. 1 ст. 18 финансирование деятельности омбудсмена и его аппарата осуществляется за счет средств областного бюджета. Таким образом, в данном случае мы не можем говорить о большой зависимости детского омбудсмена в Нижегородской области от Правительства области, от губернатора и т.п.

По сравнению с рассматриваемой ранее Ивановской областью, Уполномоченный по правам ребенка относительно самостоятелен и неподконтролен каким-либо органам и должностным лицам, вместе с тем, нельзя утверждать о полной «бесконтрольности» и неподотчетности, которая может перерасти в самоуправство. Детский омбудсмен готовит ежегодные доклады о своей деятельности, которые направляет

губернатору, в Законодательное собрание, Уполномоченному при Президенте РФ по правам ребенка (ч. 1 ст. 16). Вместе с тем, одновременно с ежегодным докладом Уполномоченного Законодательным Собранием заслушивается его отчет о расходовании финансовых средств (ч. 3 ст. 18). Таким образом, детский омбудсмен отчитывается о своей деятельности, что позволяет говорить о «сдерживающем» факторе, а не об абсолютной независимости.

Кроме того, существуют регионы, которые сменили модель учреждения уполномоченного по правам ребенка. Примером перехода от модели «исполнительного» омбудсмента к модели «парламентского» может служить Ярославская область.

Так, в первоначальной редакции закона от 28.12.2010 № 55-з «Об Уполномоченном по правам ребенка в Ярославской области» ч. 1 ст. 5 закрепляла, что назначение на должность Уполномоченного осуществляется указом Губернатора Ярославской области сроком на пять лет<sup>89</sup>. Через 5 лет, законом Ярославской области от 28.12.2015 № 111-з «О внесении изменений в законодательные акты Ярославской области в связи с совершенствованием статуса лиц, замещающих отдельные государственные должности Ярославской области»<sup>90</sup> в ст. 5 внесены изменения. В настоящее время назначение кандидата на должность

---

<sup>89</sup> См.: Об Уполномоченном по правам ребенка в Ярославской области: Закон Ярославской области от 28.12.2010 г. № 55-з // Документ-Регион. 29.12.2010. № 103-а.

<sup>90</sup> См.: О внесении изменений в законодательные акты Ярославской области в связи с совершенствованием статуса лиц, замещающих отдельные государственные должности Ярославской области: закон Ярославской области от 28.12.2015 № 111-з // Документ-Регион. 30.12.2015. № 110.

Уполномоченного осуществляется решением Ярославской областной Думы.

Весьма необычной является модель учреждения института омбудсмена в Тверской области. На территории данного субъекта РФ действует закон Тверской области от 06.06.2012 № 36-ЗО «Об Уполномоченном по правам человека в Тверской области и Уполномоченном по правам ребенка в Тверской области»<sup>91</sup>. Из названия данного акта становится ясно, что на территории данного субъекта федерации вопросы деятельности как детского омбудсмена, так и Уполномоченного по правам человека регламентируются единым законом, что нетипично для большинства регионов России.

В соответствии с ч. 1 ст. 11 рассматриваемого закона Уполномоченный по правам ребенка назначается на должность Губернатором Тверской области по согласованию с Уполномоченным при Президенте Российской Федерации по правам ребенка и Законодательным Собранием Тверской области сроком на пять лет. В ч. 3 ст. 2 закреплено, что Уполномоченный по правам ребенка в Тверской области замещает государственную должность Тверской области в государственном органе Уполномоченный по правам человека в Тверской области и его аппарат. Таким образом, детский омбудсмен входит в аппарат Уполномоченного по правам человека и подконтролен не только ему, но и назначающему его губернатору.

---

<sup>91</sup> См.: Об Уполномоченном по правам человека в Тверской области и Уполномоченном по правам ребенка в Тверской области: закон Тверской области от 06.06.2012 № 36-ЗО (ред. от 10.06.2019) // Тверские ведомости. 08.06.2012. № 23; Тверские ведомости. 10.06.2019. № 23.

Приведенные примеры не являются исчерпывающими, поскольку во многих регионах установлены свои особенности назначения детских омбудсменов. Однако, на наш взгляд, опыт проанализированных субъектов уже позволяет сделать вывод о том, что в целом в России не сложился единый подход к порядку учреждения института Уполномоченного по правам ребенка.

На основании вышеизложенного, возникает вопрос о том, влияет ли способ учреждения института уполномоченного по правам ребенка на исполнение им своих должностных обязанностей.

С.Н. Ивахненко, И.С. Шульженко отмечают, что парламентский способ учреждения института уполномоченного по правам ребенка на основании закона субъекта Российской Федерации является наиболее предпочтительной формой учреждения данного института в регионах. Тем самым обеспечивается оптимальное разграничение полномочий и взаимодействие органов государственной власти субъектов Российской Федерации и уполномоченных по правам ребенка в субъектах Российской Федерации<sup>92</sup>.

Самым неэффективным методом, по мнению указных авторов, выступает его введение в структуре аппарата уполномоченного по правам человека, в результате чего у «детского» уполномоченного отсутствует самостоятельность, так как он полностью зависит от руководителя. В современных условиях спорным является создание этого института в структуре государственных органов исполнительной власти и возложение исполнения обязанностей уполномоченного по

---

<sup>92</sup> См.: Ивахненко С.Н., Шульженко И.С. Указ. соч. С. 46-47.

правам ребенка на руководителей ведомств, либо когда должность уполномоченного учреждена на основании указов, постановлений или распоряжений глав регионов при президентах субъектов Российской Федерации, губернаторах, главах администрации. Такие непарламентские формы учреждения института уполномоченного по правам ребенка не позволяют «детским защитникам» выполнять свою работу качественно, своевременно и эффективно, а в регионах исключают его независимость, самостоятельность, снижают его роль и статус, что в итоге может привести к его полной дискредитации<sup>93</sup>.

А.В. Журко отмечает, что порядок назначения и организационно-правовой статус региональных Уполномоченных различен. Основная проблема в данной ситуации заключается в том, что в большинстве субъектов РФ Уполномоченные включены в систему исполнительной власти и назначаются главами администраций, что значительно ограничивает свободу их действий. В последнее время ситуация начинает меняться, и в некоторых субъектах Уполномоченные назначаются законодательным органом или с его согласия. Тем самым Уполномоченные приобретают парламентский статус и имеют большую независимость от исполнительной власти, что повышает эффективность их работы. Однако практика показывает, что отсутствие свободы деятельности Уполномоченных по правам ребенка в субъектах РФ ввиду их подотчетности органам исполнительной власти значительно тормозит защиту прав и интересов детей на региональном уровне<sup>94</sup>.

---

<sup>93</sup> См.: там же. С. 47.

С критикой модели «исполнительного» омбудсмена выступает и Н.Е. Борисова, которая считает, что предлог «при» сводит должность уполномоченного по правам ребенка на уровень советника главы исполнительной власти субъекта по детским вопросам. Целью создания института омбудсмена по правам ребенка (на основе европейского опыта) было отстаивание прав и интересов детей. Причем особо подчеркивалось, что данное ведомство, учреждаемое законодательным путем, должно иметь статус независимого органа. Отсюда происходят независимость омбудсмена от руководства региона, а его непосредственный контакт и доступность для детей, достойная репутация и заслуженный авторитет будут залогом его эффективной защитной деятельности<sup>95</sup>.

Как видим из приведенных точек зрения, большое число исследователей оказывают предпочтение «парламентской» модели назначения уполномоченного по правам ребенка. По мнению данных авторов тот или иной способ учреждения данного института все-таки влияет на эффективность деятельности детского омбудсмена. Мы считаем, при «парламентском» способе образования уполномоченного, он обладает большей самостоятельностью и независимостью, что расширяет его возможности в сфере защиты прав ребенка. Именно поэтому подобная модель кажется нам более удачной и эффективной.

---

<sup>94</sup> См.: Журко А.В. Проблемы функционирования уполномоченных по правам ребенка в субъектах Российской Федерации // Проблемы экономики и юридической практики. 2014. № 1. С. 82-83.

<sup>95</sup> См.: Борисова Н.Е. Детский омбудсмен в системе защиты прав ребенка // Вестник Московского городского педагогического университета. Серия: Юридические науки. 2016. № 1 (21). С. 15.

М.Ю. Шамрин при анализе административно-правового статуса детского омбудсмена делает следующие выводы. «На основе анализа действующего законодательства определено, что в субъектах РФ порядок назначения уполномоченных по правам ребенка на должность различен. Они не находятся в юрисдикции Федерального Уполномоченного по правам ребёнка, отсутствует единая система функционирования уполномоченных, что оказывает негативное воздействие на реализацию уполномоченными по правам ребёнка своего статуса»<sup>96</sup>. С целью создания единой системы уполномоченных по правам ребенка автор вносит предложение о назначении на должность уполномоченных по правам ребёнка в субъектах Российской Федерации законодательным (представительным) органом субъекта РФ по представлению Федерального Уполномоченного по правам ребёнка, который должен осуществлять контроль за деятельностью уполномоченных по правам ребенка в субъектах РФ<sup>97</sup>. Таким образом, фактически М.Ю. Шамрин также как и большинство приведенных нами авторов выступает за «парламентскую» модель учреждения детского омбудсмена, однако автор высказывает мнение о необходимости наличия контроля «сверху-вниз», то есть об участии в назначении региональных омбудсменов федерального Уполномоченного.

На наш взгляд, сложившаяся в настоящее время ситуация с различными моделями учреждения института детского омбудсмена тревожна. В стране отсутствует единый подход к данному вопросу, что негативно сказывается на деятельности

---

<sup>96</sup> Шамрин М.Ю. Административно-правовой статус Уполномоченного по правам ребенка : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2014. С. 17-18.

<sup>97</sup> См.: там же.

уполномоченных. Действительно, различный правовой статус отражается на правозащитной деятельности омбудсменов. Наличие зависимости от исполнительной власти, губернатора и т.п. не позволяет беспристрастно оценивать различные жизненные ситуации, при которых нарушаются права детей.

## **§ 2. Особенности деятельности и правового статуса Уполномоченных по правам ребенка в субъекте РФ**

А.В. Лебедь отмечает, что уполномоченный по правам ребенка является правозащитным институтом, выполняющим функции независимого контроля соблюдения прав и законных интересов несовершеннолетних, эффективным механизмом их реализации, основывающимся на принципах системной работы. Своей деятельностью уполномоченный дополняет уже существующие формы и средства защиты детей, не подменяя «традиционные» структуры, в компетенции которых находятся те или иные обязанности по обеспечению прав и законных интересов детей (органы здравоохранения, образования, социальной защиты, отделы опеки попечительства, правоохранительные структуры и т.д.)<sup>98</sup>.

П.О. Трегубов также считает, что институт уполномоченного по правам ребенка в субъекте Российской Федерации стал важным звеном государственной системы защиты детства, заняв в многообразии органов государственной власти определенную нишу. Среди 19 ведомств, так или иначе участвующих в защите прав ребенка, детский омбудсмен стал тем системообразующим институтом, не подменяющим собой деятельности других субъектов, но

---

<sup>98</sup> См.: Лебедь А.В. Деятельность уполномоченных по правам ребенка в субъектах Российской Федерации по защите прав детей-инвалидов // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. 2018. № 7 (98). С. 83.

действующим в тесном контакте с ними. Именно омбудсмен стал органом, осуществляющим независимый контроль за деятельностью органов государственной власти и местного самоуправления по защите прав детей<sup>99</sup>.

Говоря о взаимодействии уполномоченных по правам ребенка между собой, с различными государственными органами и должностными, можно отметить тот факт, что данный вопрос довольно слабо урегулирован в законодательстве. Как отмечает А.В. Колосов, проведенный анализ позволяет сделать вывод, что законодательство субъектов Российской Федерации в части установления направлений взаимодействия Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка с уполномоченными по правам ребенка в субъектах Российской Федерации либо не регулирует этот вопрос, либо ограничивается констатацией возможности взаимодействия и указанием на отдельные его формы. Но, как представляется, основные формы, направления взаимодействия указанных субъектов в первую очередь должны быть отражены в нормативных правовых актах, принятых Президентом Российской Федерации, Федеральным Собранием Российской Федерации.

Автором отмечается, что на сегодняшний день особенности взаимодействия Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка с уполномоченными по правам ребенка в субъектах Российской Федерации в законодательстве урегулированы лишь

---

<sup>99</sup> См.: Трегубов П.О. Институт регионального уполномоченного по правам ребенка в современной России // Известия Саратовского университета. Серия Экономика. Управление. Право. 2012. Т. 12. № 4. С. 106.

фрагментарно. Тем не менее, проведенное исследование показывает, что такое взаимодействие осуществляется на практике в самых различных формах, и оно довольно результативно. Однако правовое закрепление порядка, форм его осуществления могло бы упорядочить, систематизировать сотрудничество Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка и региональных уполномоченных по правам ребенка<sup>100</sup>.

Стоит отметить, что в настоящее время законодатель предусмотрел вопрос о взаимодействии региональных уполномоченных по правам ребенка с федеральным Уполномоченным. Так, в соответствии с ч. 2 ст. 9 федерального закона № 501, Уполномоченный при Президенте РФ осуществляет координацию деятельности уполномоченных по правам ребенка в субъектах РФ, оказывает им организационную, правовую, информационную и иную помощь в пределах своих полномочий, имеет право создать в качестве консультативного и совещательного органа координационных совет уполномоченных по правам ребенка.

Однако, как отмечает Г.Н. Чеботарев, несмотря на особую значимость института уполномоченного по правам ребенка в системе защиты прав и интересов ребенка, уполномоченные в субъектах Федерации, как показывает анализ регионального законодательства, не обладают полномочиями принимать властные решения, обязательные для исполнения. Даже его заключения по фактам нарушения прав и интересов ребенка содержат не предписания или указания, а тем более не какие-

---

<sup>100</sup> См.: Колосов А.В. Институт Уполномоченного по правам ребенка в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Иркутск, 2015. С. 14-15.

либо санкции, но всего лишь рекомендации относительно возможных и необходимых мер восстановления указанных прав и интересов. С учетом вышесказанного правовой статус Уполномоченного по правам ребенка в субъекте Российской Федерации независимо от используемой модели его учреждения и деятельности больше сравним со статусом государственно-общественного органа, нежели государственного органа<sup>101</sup>.

Действительно, в данном случае трудно не согласиться с позицией автора. Действующее законодательство не предусматривает каких-либо жестких мер ответственности за неисполнение рекомендаций уполномоченного. Вместе с тем, как показывает опыт, обращения детских омбудсменов в различные органы и к должностными лицам ими не игнорируются. Если уполномоченный обращается в интересах детей, их родителей, законных представителей и т.п., как правило, вопрос решается в их пользу. Все это свидетельствует о «негласном авторитете» детских омбудсменов, эффективности их деятельности и уважении со стороны многочисленных государственных органов.

Также стоит отметить, что ст. 12 федерального закона № 501 закрепляет, что вмешательство в деятельность Уполномоченного с целью повлиять на его решения, невыполнение должностными лицами законных требований Уполномоченного и воспрепятствование его деятельности в иной форме влекут за собой ответственность, установленную законодательством Российской Федерации.

---

<sup>101</sup> См.: Чеботарев Г.Н. Роль и место детского омбудсмана в системе защиты прав и интересов ребенка субъекта Российской Федерации // Государство и право. 2015. № 10. С. 31.

Ответственность за данные действия предусмотрена ст. 17.2.1 КоАП РФ<sup>102</sup>. Административная ответственность наступает за следующие действия (бездействие) должностных лиц органов исполнительной власти и иных лиц: вмешательство в деятельность Уполномоченного по правам ребенка с целью повлиять на его решение; неисполнение должностными лицами законных требований Уполномоченного по правам ребенка; воспрепятствование деятельности Уполномоченного по правам ребенка в иной форме.

Объектом правонарушения являются отношения, связанные с защитой нарушенных прав и законных интересов ребенка. Объективная сторона правонарушения выражается в действиях или бездействии, направленных на воспрепятствование законной деятельности Уполномоченного по правам ребенка. Субъектом правонарушения являются государственные и муниципальные должностные лица, а также иные лица. С субъективной стороны правонарушения совершаются в форме умысла<sup>103</sup>.

В соответствии со ст. 28.3 КоАП РФ, составлять протоколы об административных правонарушениях уполномочены должностные лица органов внутренних дел (полиции). Рассматривается данная категория дел мировым судьей. Отметим, что ответственность по данной статье наступает лишь в случае совершения подобных действий в отношении федерального Уполномоченного по правам ребенка РФ. За

<sup>102</sup> См.: Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: федеральный закон от 30.12.2001 г. № 195-ФЗ (в ред. от 24.04.2020 г.) // Российская газета. 31.12.2001. № 256; Российская газета. 28.04.2020. № 92.

<sup>103</sup> См.: Административные правонарушения, посягающие на институты государственной власти: учеб. пособие / Н.Н. Веретенников, Ю.А. Кравец. Хабаровск: Изд-во Тихоокеанского государственного университета. 2017. С. 16.

совершение данных действий в отношении детских омбудсменов в субъекте ответственность предусмотрена региональным законодательством.

Как отмечают А.А. Кульпин, М.А. Лабутин, сложившееся законодательство ставит Уполномоченного по правам ребенка в положение единственного должностного лица, которое может осуществлять реальный контроль за деятельностью органов системы защиты прав ребенка и возможности привлечения к административной ответственности за неисполнение должностными лицами его законных требований (ч. 2 ст. 17.2.1 КоАП РФ), однако полномочия по рассмотрению дел об административных правонарушениях никак не закреплены. Кроме того, в правоприменительной практике указанная статья КоАП РФ фактически не применяется, что следует из анализа статистики Судебного Департамента при ВС РФ. Так, за период с 2015 по 2018 год судами в 1 инстанции было рассмотрено всего 2 дела по данной статье<sup>104</sup>.

В регионах подобной практики привлечения лиц к ответственности за воспрепятствование деятельности уполномоченных по правам ребенка также очень мало. Возможно, в какой-то мере это положительный факт, поскольку он свидетельствует о том, что все-таки должностные лица стараются не препятствовать правозащитной деятельности детского омбудсмена.

---

<sup>104</sup> См.: Данные судебной статистики Судебного Департамента при Верховном Суде РФ - [Электронный ресурс]: Официальный сайт Судебного Департамента при Верховном Суде РФ // URL: <http://www.cdcr.ru/index.php?id=79> (Дата обращения: 24.09.2019). Цит. по: Кульпин А.А., Лабутин М.А. О месте Уполномоченного по правам ребенка в Российской системе защиты прав и законных интересов детей // Вопросы Российской юстиции. 2019. № 3. С. 528.

Так, постановлением мирового судьи судебного участка Республики Хакасия глава администрации А. признан виновным в совершении административного правонарушения, предусмотренного ст. 107.1 Закона Республики Хакасия «Об административных правонарушениях» и ему назначено административное наказание в виде административного штрафа. А. отказался предоставить Уполномоченному по правам ребенка список (списки) детей дошкольного возраста, состоящих в очереди в дошкольные образовательные учреждения, по запросу – требованию.

А. просит постановление мирового судьи судебного участка отменить. Учитывая в целом положения ст. 16 Закона Республики Хакасия № 90-ЗРХ, истребуя информацию, составляющую персональные данные, в отсутствие на то оснований, Уполномоченный по правам ребенка превышает свои должностные полномочия. В связи с тем, что глава А. не является оператором персональных данных детей, которые определены приказом Управления образования МО, он не вправе распоряжаться такими данными.

В ответ на запрос, глава администрации Республики Хакасия А. сообщил, что по состоянию на 11.11.2013 г. в очереди в дошкольные образовательные учреждения состоят 384 ребенка. Для предоставления запрашиваемой информации, необходимо получить согласие родителей, законных представителей указанных детей на разглашение их персональных данных, в связи с чем, предоставить указанную информацию в пятнадцатидневный срок не представляется возможным. Таким образом, глава

администрации Республики Хакасия А. отказался предоставить Уполномоченному по правам ребенка списки детей, состоящих в очереди в дошкольные образовательные учреждения, тем самым воспрепятствовал деятельности Уполномоченного по правам ребенка.

Исследовав и обобщив вышеприведенные положения действующего законодательства, мировой судья судебного участка пришел к выводу о том, что для достижения общественно значимых целей, на которые направлена деятельность Уполномоченного по правам ребёнка, он вправе получать любые сведения, которые могут быть использованы для защиты прав и законных интересов детей, в том числе, он вправе затребовать и получить персональные данные на детей дошкольного возраста, состоящих в очереди в дошкольные учреждения. На основании изложенного, суд решил постановление мирового судьи судебного участка - оставить без изменения, а жалобу - без удовлетворения<sup>105</sup>.

Кроме того, как и федеральный Уполномоченный, детский омбудсмен в субъекте также рассматривает обращения граждан.

Так, например, как сообщает официальный сайт Уполномоченного по правам ребенка в Ивановской области, в марте 2020 года к Уполномоченному обратилась молодая жительница Иванова, которая не могла приобрести необходимое ей для лечения противоэпилептическое лекарственное средство из группы барбитуратов. По словам

---

<sup>105</sup> См.: Решение Алтайского районного суда (Республика Хакасия) № 12-4/2014 от 26.03.2014 // URL: <https://sudact.ru/regular/doc/> (дата обращения: 05.04.2020).

заявительницы, данный препарат она получает по бесплатному льготному рецепту врача уже много лет (девушка относится к категории граждан, имеющих право на получение государственной социальной помощи и не отказавшихся от набора социальных услуг в пользу денег), однако в последний раз ей отказали в продаже лекарства, объяснив это тем, что его нет в наличии.

Для разъяснения ситуации, детский омбудсмен лично встретилась с руководством аптечной организации в Иванове. В результате взаимодействия Уполномоченного по правам ребенка с Департаментом здравоохранения и аптечной организацией заявительница в течение нескольких дней с момента обращения смогла получить необходимый ей препарат<sup>106</sup>. В данном случае мы видим пример быстрого и эффективного реагирования уполномоченного на обращение заявителя, которое позволило обеспечить нуждающуюся в жизненно необходимом лекарстве.

Что касается характера заявлений и жалоб, то можно отметить, что все они разнообразны и затрагивают практически все сферы жизни. Так, как отмечено в докладе Уполномоченного по правам ребенка в Ивановской области за 2018 год, большинство поступающих обращений связаны с вопросами сферы образования; улучшением жилищных условий; защитой прав семьи и детства; исполнением алиментных обязательств.

В 2018 году наблюдается рост обращений следующей тематики: жалобы на службу судебных приставов; взыскание

---

<sup>106</sup> См.: Официальный сайт Уполномоченного по правам ребенка в Ивановской области. URL: <http://deti.ivanovoobl.ru/> (дата обращения: 05.04.2020).

задолженности по алиментам; приобретение несовершеннолетним гражданства РФ; жестокое обращение с ребенком в семье; жилищные вопросы (улучшение жилищных условий; взыскание задолженности за коммунальные услуги; регистрация ребенка по месту жительства); защита прав семьи и детства (установка детских спортивных площадок, трудности в воспитании ребенка, тяжелое материальное положение семьи, семейное насилие, пренебрежение потребностями ребенка, защита чести и достоинства ребенка) и т.д.<sup>107</sup>

Согласно представленному докладу уполномоченного за 2019 год, в целом тенденция обращений именно по данным вопросам сохраняется. Что касается заявителей, то основное количество обращений в службу Уполномоченного по-прежнему поступает от родителей, иных родственников (бабушки, дедушки, тети, дяди), а также граждан, не являющихся родственниками несовершеннолетних. По сравнению с 2018 годом увеличилось число обращений, поступивших от родителей; граждан, принявших детей на воспитание в семью; родителей, ожидающих ребенка; несовершеннолетних; сотрудников детских учреждений; общественных организаций; уполномоченных по правам человека и правам ребенка других регионов и т.п.<sup>108</sup>

Наряду с тем, что уполномоченный по правам ребенка рассматривает обращения и жалобы, связанные с нарушением прав ребенка, в практике встречаются и такие случаи, когда

---

<sup>107</sup> См.: доклад Уполномоченного по правам ребенка в Ивановской области за 2018 год // Официальный сайт Уполномоченного по правам ребенка в Ивановской области. URL: <http://deti.ivanovoobl.ru/upload/medialibrary/006/ДОКЛАД.pdf> (дата обращения: 05.04.2020).

<sup>108</sup> См.: Доклад Уполномоченного по правам ребенка в Ивановской области за 2019 год // Официальный сайт Уполномоченного по правам ребенка в Ивановской области. URL: <http://deti.ivanovoobl.ru> (дата обращения: 06.06.2020).

жалуются и на деятельность самого уполномоченного. В подтверждение данного вывода можно привести следующий пример.

М. обратилась в суд с заявлением о признании незаконными действия Уполномоченного по правам ребенка в Псковской области С. В обоснование заявления указано, что должностное лицо - Уполномоченный по правам ребенка в Псковской области С. направила в адрес мирового судьи судебного участка г. Пскова письмо, в котором указала, что действия М. признаны недопустимыми по отношению к несовершеннолетнему Д. Заявитель полагает, что должностное лицо вышло за пределы своих полномочий.

В обоснование требований заявитель указывает, что Уполномоченный по правам ребенка, направив в адрес мирового судьи письмо, оказывает давление на суд. Разрешая заявленные требования, суд исходит из следующего. Из письма Уполномоченного, направленного мировому судье, не усматривается обвинения М. в совершении преступления, а лишь выражено ее мнение о недопустимости действий в отношении несовершеннолетнего. Довод заявителя о том, что своим письмом Уполномоченный оказывает давление на мирового судью, несостоятелен, поскольку суд свободен в оценке доказательств и устанавливает фактические обстоятельства, руководствуясь своим внутренним убеждением, основанном на совокупности имеющихся в уголовном деле доказательств, руководствуясь при этом законом и совестью (ч. 1 ст. 17 УПК РФ).

Таким образом, исходя из обстоятельств дела и пояснений сторон, суд приходит к выводу, что Уполномоченный по права ребенка действовал в пределах своих полномочий и его действия, выраженные в направлении письма в адрес мирового судьи, права и законные интересы заявителя не нарушает<sup>109</sup>.

Затрагивая вопрос о недостатках правового регулирования сферы деятельности уполномоченных по правам ребенка, отметим также еще один немаловажный, на наш взгляд, вопрос.

Новый закон о детских омбудсменах не раскрывает вопрос о принципах, в соответствии с которыми строится их правозащитная деятельность. На наш взгляд, это существенный недостаток, препятствующих пониманию истинных целей всей работы уполномоченного. Принципы являются основополагающими началами, базой, «фундаментом» для любого вида деятельности. Принципы определяют специфику той или иной отрасли, раскрывают и характеризуют ее сущность. Кажется весьма нелогичным, что стремясь к развитию института детского омбудсмена, законодатель упускает из виду такую важную правовую категорию.

Отметим, что указ Президента РФ от 01.09.2009 № 986 «Об Уполномоченном при Президенте РФ по правам ребенка» также оставлял без внимания вопрос о принципах работы омбудсмена. Анализ регионального законодательства, проведенный нами в работе, говорит о том, что в большинстве изученных нами субъектах РФ данный аспект также не

---

<sup>109</sup> См.: Решение Псковского городского суда от 3 августа 2015 г. по делу № 2-3158/2015 // URL: <https://sudact.ru> (дата обращения: 31.05.2020).

затронут. Наряду с этим, некоторые регионы закрепили в своем законодательстве перечень принципов, в соответствии с которыми строится правозащитная деятельность омбудсмена.

Д.Н. Степанова говорит о том, что в законодательстве не перечисляются принципы деятельности Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка, и это является пробелом, который не позволяет четко определить правовой статус института и его место в системе органов государственной власти. Определение перечня принципов деятельности возможно на основе общетеоретических представлений в сочетании с опытом регионального законодательного закрепления<sup>110</sup>.

Действительно, принципы деятельности как основополагающие аспекты, руководящие начала необходимы для понимания сущности института, целей его деятельности. Вновь с положительной стороны стоит отметить опыт Нижегородской области. Ранее рассматриваемый нами закон Нижегородской области в ст. 4 закрепляет принципы деятельности Уполномоченного. В данной статье говорится о том, что деятельность Уполномоченного строится на основе принципов законности, независимости, справедливости, ответственности, гуманности, открытости, объективности и доступности. Кроме того, деятельность Уполномоченного осуществляется гласно и освещается в средствах массовой информации. На наш взгляд, этот положительный опыт стоит перенять не только регионам, но и закрепить его в федеральном законодательстве.

---

<sup>110</sup> См.: Степанова Д.Н. К вопросу о принципах деятельности уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка // Современный ученый. 2019. № 6. С. 230.

Отметим, что закрепление данных положений на уровне принципов позволит самому уполномоченному четко определять направления своей работы, выстраивать правозащитную деятельность в соответствии с данными положениями. Например, закрепление принципа открытости позволит обеспечить прозрачность работы омбудсмена путем своевременного предоставления информации о деятельности, об общедоступности сведений, не являющихся тайными и т.п. Законодательное закрепление принципа независимости позволит уполномоченному осуществлять свою работу максимально беспристрастно, без влияния кого бы то ни было, что повлияет на эффективность и качество защиты прав каждого ребенка.

Еще раз подчеркнем, что, на наш взгляд, отсутствие в федеральном законодательстве об уполномоченных по правам ребенка перечня принципов их деятельности является недостатком, который предлагается устранить на основе положительного опыта регионов.

### **Заключение**

Социальное государство ориентировано на обеспечение достойных условий жизни различных уязвимых категорий населения. Дети, в силу своего возраста, особенно остро нуждаются в дополнительной поддержке и защите. Они не всегда способны понять, что их права нарушаются. Наряду с этим, даже в случае осознания ущемления своих законных

интересов, несовершеннолетние не могут принять адекватных мер к их восстановлению. В этом случае на помощь должны приходиться их родители, законные представители и т.п.

Вместе с тем, Российская Федерация, закрепляя в Конституции положение о том, что является социальным государством, подтверждает принятие на себя обязательств по защите и помощи тем гражданам, которые в силу различных причин в этом нуждаются. Государство признает семью, детей и родителей одними из важнейших ценностей, которые нуждаются в особой защите и поддержке. Во исполнение данного конституционного положения, государством создаются различные механизмы, призванные восполнить и восстановить социальное положение детей и их родителей.

В числе активных действий государства, направленных на социальную защиту детства, можно назвать ратификацию Конвенции ООН о правах ребенка 1989 года. С 13 июня 1990 года Россия приняла на себя обязательство об особой поддержке и защите детей. Во исполнение положений данного международного акта в стране создан институт Уполномоченного по правам ребенка. Специально созданная для обеспечения прав несовершеннолетних фигура, занимает одно из центральных мест среди других органов и должностных лиц, так или иначе ориентированных на помощь детям. Его эффективность доказывается многочисленными примерами из практики, судебными решениями, благодаря которым пресекаются всяческие попытки ущемления прав и законных интересов детей, а также восстанавливаются уже нарушенные.

Как нам удалось убедиться, возникновение и развитие данного правозащитного механизма в нашей стране

происходило достаточно долго, шло нестандартным и тернистым путем. Появившись в пяти регионах, детский омбудсмен постепенно стал расширять границы своей деятельности, учреждаясь и утверждаясь в различных регионах нашей страны. И только после «апробирования» на уровне субъектов, в 2009 году появился федеральный Уполномоченный по правам ребенка. Долгое время в научном мире шли дискуссии о необходимости существования этой фигуры в обществе. Кроме того, широко обсуждалось отсутствие нормативной базы для деятельности детского омбудсмена.

Между тем, уполномоченный по правам ребенка доказывал свою эффективность и необходимость. И вот, наконец, 27.12.2018 принят федеральный закон № 501-ФЗ «Об уполномоченных по правам ребенка в Российской Федерации», регламентирующий деятельность детских омбудсменов. Проанализировав указанный акт, а также законодательство субъектов Федерации, можно прийти к следующим выводам. Действующее законодательство об уполномоченных по правам ребенка содержит в себе ряд недостатков, пробелов и нуждается в корректировке и дополнении.

Так, на наш взгляд, необходимо конкретизировать требования к детскому омбудсмену, обозначив более «жесткие» требование к уровню высшего образования и направлению подготовки потенциального кандидата. Это обстоятельство обусловлено рядом фактором, в числе которых и специфика работы омбудсмена с рядом государственных органов, должностных лиц, подготовкой юридически значимых документов. Кроме того, данное требование обусловлено

повышенной ответственностью Уполномоченного по правам ребенка, важностью тех общественных отношений, в которых он осуществляет свою деятельность.

Также законодателю стоит задуматься над расширением перечня прав уполномоченного, которые необходимы ему для эффективного осуществления своей деятельности. Лишение детского омбудсмена ряда правомочий способно оказать негативное влияние на осуществление им защиты и восстановления нарушенных прав ребенка.

Важен и тот факт, что существующий в настоящее время порядок учреждения данного института в субъектах требует пересмотра. Отсутствие единообразия в этом вопросе порождает различный правовой статус детских уполномоченных, что влияет на объективность, беспристрастность и независимость омбудсмена при осуществлении правозащитной деятельности. Именно поэтому можно говорить и об изменении модели учреждения Уполномоченного по правам ребенка на федеральном уровне.

Отметим также и то, что в настоящее время вопрос о принципах деятельности уполномоченных по правам ребенка остается открытым. Вместе с тем, принципы, как основополагающие начала любой деятельности, просто необходимы для понимания целей и задач института уполномоченных по правам ребенка.

Несмотря на указанные нами недостатки, в целом можно отметить, что уполномоченный по правам ребенка – эффективный правозащитный механизм. Обладая авторитетом и уважением в обществе, он добивается восстановления нарушенных прав детей. Возрастающее число обращений к

уполномоченным свидетельствует о доверии со стороны населения. Принятие на федеральном уровне закона, регламентирующего деятельность детского омбудсмана, свидетельствует о том, что государство заинтересовано в существовании и развитии данного института в обществе, а недостатки законодательства вполне устранимы путем внесения изменений и дополнений.

### **Список использованной литературы**

#### **I. НОРМАТИВНЫЙ МАТЕРИАЛ**

**1.** Конвенция о правах ребенка (одобрена Генеральной Ассамблеей ООН 20 ноября 1989 г.). Ратифицирована Постановлением ВС СССР 13 июня 1990 г. № 1559-1 // Ведомости СНД СССР и ВС СССР. 1990. № 45. Ст. 955.

**2.** Заключительные замечания Комитета ООН по правам ребёнка по результатам рассмотрения доклада Правительства Российской Федерации о реализации Конвенции по правам ребенка, представленного в соответствии со статьей 44 Конвенции о правах ребенка. Комитет ООН по правам ребёнка. Двадцать вторая сессия. 08.10.1999. URL:

<http://www.hri.ru/docs/?content=doc&id=244>. (дата обращения: 22.03.2020 г.).

**3.** Декларация и План действий «Мир, пригодный для жизни детей». Приняты резолюцией S-27/2 специальной сессии Генеральной Ассамблеи ООН 10.05.2002 // URL: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/declarations/worldchild.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/worldchild.shtml). (дата обращения: 22.03.2020 г.).

**4.** Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // «Российская газета» от 25 декабря 1993 г.; Собрание законодательства. 04.08.2014. № 31. Ст. 4398.

**5.** Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации: федеральный конституционный закон от 26.02.1997 № 1-ФКЗ (в ред. от 31.02.2016 № 1-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. 1997. № 9. Ст. 1011; Российская газета. 03.02.2016. № 21.

**6.** Гражданский Кодекс Российской Федерации. Часть 1: федеральный закон от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 16.12.2019) // Собрание Законодательства Российской Федерации. 05.12.1994. № 32. Ст. 3301; Российская газета. 19.12.2019. № 286 (8044).

**7.** Семейный кодекс Российской Федерации: федеральный закон от 29.12.1995 № 223-ФЗ (ред. от 06.02.2020) // Собрание законодательства Российской Федерации. 01.01.1996. № 1. Ст. 16; Российская газета. 10.02.2020. № 27 (8081).

**8.** Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: федеральный закон от 30.12.2001 г. № 195-ФЗ (в ред. от 24.04.2020 г.) // Российская газета. 31.12.2001. № 256; Российская газета. 28.04.2020. № 92.

**9.** Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации: федеральный закон от 24 июля 1998 г. № 124-ФЗ (ред. от 27.12.2019 г.) // Российская газета. 05.08.1998. № 147; Российская газета. 31.12.2019. № 296.

**10.** Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних: федеральный закон от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ (ред. от 24.04.2020 г.) // Российская газета. 30.06.1999. № 121; Российская газета. 29.04.2020. № 93.

**11.** Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: федеральный закон от 06.10.1999 г. № 184-ФЗ (в ред. от 23.05.2020 г.) // Российская газета. 19.10.1999. № 206; Российская газета. 25.05.2020. № 110.

**12.** О внесении изменений в Федеральный закон «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с введением института Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка: федеральный закон от 03.12.2011 № 378-ФЗ (в ред. от 03.07.2016) // Российская газета. 07.12.2011. № 275; Российская газета. 05.07.2016. № 151.

**13.** Об уполномоченных по правам ребенка в Российской Федерации: федеральный закон от 27.12.2018 № 501-ФЗ // Российская газета. 29.12.2018. № 295 (7758).

**14.** О государственных должностях Российской Федерации: указ Президента РФ от 11.01.1995 № 32 (ред. от 21.01.2020) // Российская газета. 10.01.1995. № 11-12; Собрание законодательства. 27.01.2020. № 4. Ст. 346.

**15.** Об Уполномоченном при Президенте Российской Федерации по правам ребёнка: указ Президента РФ от 01.09.2009 г. № 986 // Российская газета. 2009. № 166.

**16.** Об объявлении в Российской Федерации Десятилетия детства: указ Президента РФ от 29.05.2017 № 240 // Российская газета. 30.05.2017. № 115.

**17.** О Правительственной комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав: Постановление Правительства РФ от 06.05.2006 г. № 272 (в ред. от 18.08.2018 г.) // Собрание Законодательства РФ. 08.05.2006. № 19. Ст. 2093; Собрание Законодательства РФ. 27.08.2018. № 35. Ст. 5556.

**18.** Пояснительная записка к проекту федерального закона «Об уполномоченных по правам ребенка в Российской Федерации». URL: [https://legal.report/uploads/doc/2/558290-7\\_02102018\\_558290-7.pdf](https://legal.report/uploads/doc/2/558290-7_02102018_558290-7.pdf) (дата обращения: 25.05.2019).

**19.** Положение об экспертном совете при Уполномоченном при Президенте Российской Федерации по правам ребенка от 15.12.2016 // Официальный сайт Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка. URL: <http://deti.gov.ru/detigray/> (дата обращения: 22.03.2020).

**20.** Устав Костромской области: закон Костромской области от 24.04.2008 № 300-4-ЗКО (ред. от 25.12.19) // «СП - нормативные документы». 30.04.2008. № 17 (141); 27.12.19. № 43.

**21.** Об Уполномоченном по правам ребенка в Ярославской области: Закон Ярославской области от 28.12.2010 г. № 55-з // Документ-Регион. 29.12.2010. № 103-а.

**22.** Об Уполномоченном по правам человека в Тверской области и Уполномоченном по правам ребенка в Тверской области: закон Тверской области от 06.06.2012 № 36-ЗО (ред. от 10.06.2019) // Тверские ведомости. 08.06.2012. № 23; Тверские ведомости. 10.06.2019. № 23.

**23.** Об уполномоченном по правам ребенка в Нижегородской области: закон Нижегородской области от 28.12.2012 № 167-з (ред. от 07.05.2019) // «Правовая среда». 29.12.2012. № 145 (1556); Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru/>, 08.05.2019.

**24.** Об Уполномоченном по правам ребенка в Ивановской области: закон Ивановской области от 13.06.2013 № 47-ОЗ (ред. от 28.10.2019) // Собрание законодательства Ивановской области. 09.07.2013. № 26 (645); Собрание законодательства Ивановской области. 12.11.2019. № 44 (963).

**25.** О внесении изменений в законодательные акты Ярославской области в связи с совершенствованием статуса лиц, замещающих отдельные государственные должности Ярославской области: закон Ярославской области от 28.12.2015 № 111-з // Документ-Регион. 30.12.2015. № 110.

**26.** Об Уполномоченном по правам ребенка в Костромской области: закон Костромской области от 20.04.2019 № 540-6-ЗКО // Официальный интернет-портал правовой информации [www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru), 23.04.2019.

**27.** Об утверждении порядка финансового, организационного, материально-технического и кадрового обеспечения деятельности Уполномоченного по правам ребенка в Ивановской области: указ Губернатора Ивановской области от 28.01.2015 № 12-уг // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://publication.pravo.gov.ru>, 30.01.2015.

**28.** Об утверждении Порядка отбора Губернатором Ивановской области кандидата на должность Уполномоченного по правам ребенка в Ивановской области: указ Губернатора Ивановской области от 30.03.2018 № 39-уг (ред. от 28.02.2020) // Ивановская газета. 06.04.2018. № 27 (6129); Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 05.03.2020.

## **II. СПЕЦИАЛЬНАЯ ЛИТЕРАТУРА**

**1.** Анна Кузнецова помогла детям из Вологодской области отстоять право на материнский капитал после смерти мамы // Официальный сайт Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка URL: <http://deti.gov.ru> (дата обращения: 14.04.2020).

**2.** Аюпов А.А. Особенности правового статуса ребенка в России // Аллея науки. 2019. Т. 2. № 6 (33). С. 592-595.

**3.** Балашова Т.Н. Соотношение понятий «ребенок» и «несовершеннолетний» в законодательстве Российской Федерации // Закон и право. 2019. № 11. С. 32-36.

**4.** Баршова О.А., Пальчикова М.В. Эволюция административно-правового статуса уполномоченного по правам ребенка в Российской Федерации: международно-правовой и региональный аспекты // Ex jure. 2019. № 4. С. 7-20.

**5.** Беспалов Ю.Ф. Семейно-правовой статус и механизм правового регулирования участия ребенка в семейных отношениях: теоретические и практические аспекты // Приоритетные направления науки и образования. 2015. № 2 (5). С. 481-483.

**6.** Бондаренко О.А. Реализация конституционных прав и свобод ребенка в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2012. 29 с.

**7.** Борисова Н.Е. Детский омбудсмен в системе защиты прав ребенка // Вестник Московского городского педагогического университета. Серия: Юридические науки. 2016. № 1 (21). С. 8-16.

**8.** Административные правонарушения, посягающие на институты государственной власти: учеб. пособие / Н.Н. Веретенников, Ю.А. Кравец. Хабаровск: Изд-во Тихоокеанского государственного университета. 2017. 108 с.

**9.** Веселов Н.Ю. Биологические, психологические и социальные факторы правового концепта «ребенок» // Studia Humanitatis. 2019. № 2. URL: <https://st-hum-ru.livejournal.com> (дата обращения: 15.03.2020).

**10.** Воронцова М.А. Конституционно-правовые основы личной безопасности несовершеннолетних в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб, 2018. 22 с.

**11.** Галяутдинов Б.С. Анализ правового статуса Уполномоченного по правам ребенка в Российской Федерации // Пробелы в Российском законодательстве. Юридический журнал. 2014. № 3. С. 31-33.

**12.** Геллер М.В. Реализация и защита права несовершеннолетнего жить и воспитываться в семье по законодательству Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007. 26 с.

**13.** Доклад о деятельности Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка за 2019 год // Официальный сайт Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка. URL: <http://deti.gov.ru> (дата обращения: 06.06.2020).

**14.** Доклад Уполномоченного по правам ребенка в Ивановской области за 2018 год // Официальный сайт Уполномоченного по правам ребенка в Ивановской области. URL:

<http://deti.ivanovoobl.ru/upload/medialibrary/006/ДОКЛАД.pdf>

(дата обращения: 05.04.2020).

**15.** Доклад Уполномоченного по правам ребенка в Ивановской области за 2019 год // Официальный сайт Уполномоченного по правам ребенка в Ивановской области. URL: <http://deti.ivanovoobl.ru> (дата обращения: 06.06.2020).

**16.** Дуденкова И.В. Что значит быть несовершеннолетним? // Социология власти. 2019. Т. 31. № 1. С. 30-50.

**17.** Ефименко Л.А. Уполномоченный по правам ребенка – гарант прав и свобод несовершеннолетних // Наука и современность. 2016. № 3 (9). С. 190-195.

**18.** Журко А.В. Проблемы функционирования уполномоченных по правам ребенка в субъектах Российской Федерации // Проблемы экономики и юридической практики. 2014. № 1. С. 82-85.

**19.** Ивахненко С.Н., Шульженко И.С. Правовое регулирование деятельности уполномоченного по правам ребенка // Ленинградский юридический журнал. 2013. № 2 (32). С. 44-49.

**20.** Ивлева Т.В. История становления института детского омбудсмена в России и за рубежом // Вестник Башкирского университета. 2013. Т. 18. № 2. С. 589-591.

**21.** Кантемирова З.Э. Механизм защиты прав ребенка в Российской Федерации // Бизнес в законе. 2009. № 2. С. 32-34.

**22.** Каримов Р.Р., Каримова Г.Ю. Защита прав ребенка по законодательству Российской Федерации // Правовое государство: Теория и практика. 2016. № 2 (44). С. 73-80.

**23.** Керимова С.Н. К вопросу о конституционно-правовом статусе ребенка в Российской Федерации // Юридический вестник ДГУ. 2015. Т. 16. № 4. С. 59-63.

**24.** Киричѐк Е.В. Особенности правового статуса Уполномоченного по правам ребенка: Российский и зарубежный опыт. Мир образования - образование в мире. 2013. № 2 (50). С. 63-70.

**25.** Колосов А.В. Институт Уполномоченного по правам ребенка в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Иркутск, 2015. 23 с.

**26.** Комарова В.В. Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации // Государство и право. 1999. № 9. С. 21-31.

**27.** Комбаров Н.А. Виды защиты прав и свобод ребенка в Российской Федерации // Ленинградский юридический журнал. 2010. № 4. С. 66-73.

**28.** Кудашкина Е.С. Проблемы становления института Уполномоченного по правам ребенка в Российской Федерации // Пробелы в Российском законодательстве. 2012. № 5. С. 31-34.

**29.** Кульпин А.А., Лабутин М.А. О месте Уполномоченного по правам ребенка в Российской системе защиты прав и законных интересов детей // Вопросы Российской юстиции. 2019. № 3. С. 525-532.

**30.** Куринова И.А. Защита прав несовершеннолетних нормами современного российского законодательства // Наука и школа. 2015. № 5. С. 16-21.

**31.** Лапшова Е.В. Судебная защита как один из способов защиты прав и интересов ребенка // Вестник Московского университета МВД России. 2010. № 12. С. 103-105.

**32.** Лебедь А.В. Деятельность уполномоченных по правам ребенка в субъектах Российской Федерации по защите прав детей-инвалидов // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. 2018. № 7 (98). С. 83-85.

**33.** Лебедь А.В. Институт уполномоченного по правам ребенка в механизме гарантирования прав детей-инвалидов // Вопросы Российского и международного права. 2019. Т. 9. № 1-1. С. 45-55.

**34.** Летова Н.В. Семейный статус ребенка: проблемы теории и практики // Вестник Томского государственного университета. Право. 2019. № 31. С. 173-179.

**35.** Лихтер П.Л. К вопросу о назначении и освобождении от должности Уполномоченного по правам ребенка в субъектах Российской Федерации // Пробелы в Российском законодательстве. 2014. № 6. С. 318-321.

**36.** Лихтер П.Л. О месте уполномоченного по правам ребенка в субъекте Российской Федерации в системе органов государственной власти // Проблемы экономики и юридической практики. 2014. № 6. С. 54-58.

**37.** Лихтер П.Л. Проблемы совершенствования законодательства о компетенции Уполномоченного по правам ребенка в Российской Федерации // Ленинградский юридический журнал. 2015. № 2 (40). С. 59-70.

**38.** Лихтер П.Л. Институт Уполномоченного по правам ребенка в субъектах Российской Федерации: автореферат дис. ... канд. юрид. наук. Пенза, 2016. URL: <http://www.law.edu.ru/book/book.asp> (дата обращения: 25.05.2019).

**39.** Лихтер П.Л. Методология оценки деятельности Уполномоченного по правам ребенка: постановка проблемы // Диалог. 2017. № 2 (7). С. 16-22.

**40.** Личковаха А.В. Правовой статус уполномоченного по правам ребенка в субъектах РФ // Lex Russica. 2014. № 8. С. 899-905.

**41.** Майорова М.С., Луконин Е.Н., Луконина И.Г. Конституционно-правовой статус ребенка в Российской Федерации и проблемы его реализации // Naukarastudent.ru.

2016. № 04 (28). URL: <http://nauka-rastudent.ru/28/3398/> (дата обращения: 15.03.2020).

**42.** Мархгейм М.В., Новикова А.Е. Соотношение и развитие региональной омбудсменовской службы в России // Научные ведомости Белгородского государственного университета. Серия: Философия. Социология. Право. 2014. № 16 (187). С. 152-158.

**43.** Михеева Е.Г. Законотворческая деятельность Уполномоченного по правам ребенка в Российской Федерации // Пробелы в Российском законодательстве. Юридический журнал. 2012. № 1. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/zakonotvorcheskaya-deyatelnost-upolnomochennogo-po-pravam-rebenka-v-rossiyskoy-federatsii/viewer> (дата обращения: 15.04.2020).

**44.** Мозайло Ю.Б. Некоторые аспекты совершенствования института Уполномоченного по правам ребенка в субъекте Российской Федерации // Научный электронный журнал Меридиан. 2019. № 11 (29). С. 12-14.

**45.** Нализко Н.А. Ребёнок как универсальная правовая категория // Известия высших учебных заведений. Уральский регион. 2012. № 1. С. 4-8.

**46.** Осипова Т.В., Почивалова Ж.Г., Коляда О.В. Актуальность проблемы прав ребенка и его защиты // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия: Образование. Педагогические науки. 2018. Т. 10. № 4. С. 6-14.

**47.** Официальный сайт Уполномоченного по правам ребенка в Ивановской области. URL: <http://deti.ivanovoobl.ru/> (дата обращения: 05.04.2020).

**48.** Плотников Д.А., Плотникова Г.Н., Подоплелова О.В. Система правового регулирования организации государственного управления защиты прав детей уполномоченными по правам ребенка в Российской Федерации // Вестник Межрегионального открытого социального института. 2017. № 1 (5). С. 115-117.

**49.** Поддубная Т.Н., Ивашин А.Б., Поддубный А.Б. Детский омбудсмен как субъект социально-педагогической защиты детей // Вестник Адыгейского государственного университета. Серия 3: Педагогика и психология. 2014. № 2 (136). С. 59-63.

**50.** Пьянкова Л.А. Проблема защиты детства в исторической ретроспективе // Национальная Ассоциация ученых. 2015. № 4-3 (9). С. 171-173.

**51.** Рыбакова О.С. Развитие законодательства в рамках реализации российской правовой политики в сфере поддержки материнства и семей с детьми // Мониторинг правоприменения. 2018. № 4 (29). С. 37-41.

**52.** Симушин С.В. Правовое регулирование институтов уполномоченных по правам человека и уполномоченных по правам ребенка в РФ: сравнительно-правовой анализ // Фундаментальные и прикладные исследования: проблемы и результаты. 2015. № 18. С. 186-191.

**53.** СК России продолжает принимать меры, направленные на защиту детей // Официальный сайт Следственного Комитета Российской Федерации URL: <https://sledcom.ru/news/item/1468891/?to=&from=&type=&dates=> (дата обращения: 06.06.2020).

**54.** Сологуб А.Ю. Конституционно-правовая защита прав ребенка в Российской Федерации // Известия Байкальского государственного университета. 2011. № 4 (78). С. 175-177.

**55.** Степанова Д.Н. К вопросу о принципах деятельности уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка // Современный ученый. 2019. № 6. С. 230-234.

**56.** Токарева А.В. Формы защиты прав ребенка в Российской Федерации // Актуальные вопросы юридических наук в современных условиях. Сборник научных трудов по итогам международной научно-практической конференции. 2015. № 2. URL: <http://izron.ru/articles/aktualnye-voprosy-yuridicheskikh-nauk-v-sovremennykh-usloviyakh> (дата обращения: 16.06.2019).

**57.** Толковый словарь живага великорусского языка В.И. Даля онлайн. URL: <http://slovardalja.net> (дата обращения: 15.03.2020).

**58.** Толковый словарь Ожегова онлайн. URL: <https://slovarozhegova.ru/word> (дата обращения: 21.03.2020).

**59.** Трегубов П.О. Институт регионального уполномоченного по правам ребенка в современной России // Известия Саратовского университета. Серия Экономика. Управление. Право. 2012. Т. 12. № 4. С. 103-107.

**60.** Федорова А.В. Краткая характеристика деятельности уполномоченных по правам ребенка в некоторых зарубежных странах // Известия Байкальского государственного университета. 2013. № 6 (92). С. 133-137.

**61.** Хаманева Н.Ю. Институт уполномоченного по правам ребенка: проблемы развития и совершенствования // Труды

института государства и права Российской академии наук. 2012. № 3. С. 96-109.

**62.** Цымбалова Н.Н. Институт омбудсмана в современном мире: история развития и общая концепция / Н.Н. Цымбалова. СПб.: Стратегия, 2003. 156 с.

**63.** Чеботарев Г.Н. Роль и место детского омбудсмана в системе защиты прав и интересов ребенка субъекта Российской Федерации // Государство и право. 2015. № 10. С. 27-33.

**64.** Шамрин М.Ю. Совершенствование законодательства о статусе уполномоченного по правам ребенка: теоретический аспект // Известия Тульского государственного университета. Экономические и юридические науки. 2013. № 3-2. С. 225-234.

**65.** Шамрин М.Ю. Административно-правовой статус Уполномоченного по правам ребенка : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2014. 32 с.

**66.** Эльзенбах Ю.Ю., Глушкова С.И. Роль национальных правозащитных институтов в защите прав ребенка в России // Вестник Гуманитарного университета. 2018. № 1 (20). С. 68-73.

### **III. ЮРИДИЧЕСКАЯ ПРАКТИКА**

**1.** Постановление Конституционного Суда РФ от 18.07.2013 г. № 19-П «По делу о проверке конституционности пункта 13 части первой статьи 83, абзаца третьего части второй статьи 331 и статьи 351.1 Трудового кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан В.К. Барабаш, А.Н. Бекасова и других и запросом Мурманской областной Думы» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2014. № 1.

**2.** Данные судебной статистики Судебного Департамента при Верховном Суде РФ // Официальный сайт Судебного Департамента при Верховном Суде РФ. URL: <http://www.cdcr.ru> (дата обращения: 24.09.2019).

**3.** Решение Алтайского районного суда (Республика Хакасия) от 26.03.2014 № 12-4/2014 // URL: <https://sudact.ru> (дата обращения: 05.04.2020).

**4.** Решение мирового судьи судебного участка № 6 Первомайского судебного района г. Мурманска от 15 апреля 2014 г. по делу № 2-523/2014 // URL: <https://sudact.ru> (дата обращения: 31.05.2020).

**5.** Решение Псковского городского суда от 3 августа 2015 г. по делу № 2-3158/2015 // URL: <https://sudact.ru> (дата обращения: 31.05.2020).

**6.** Решение Биробиджанского районного суда Еврейской Автономной области от 14 ноября 2017 г. № 2-2378/2017 // URL: <https://sudact.ru> (дата обращения: 31.05.2020).