

# ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ И ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО О ДЕТСКИХ ОМБУДСМЕНАХ

**Картамышева Ольга Евгеньевна**

кандидат юридических наук, доцент, Азовский  
государственный педагогический университет  
olga\_kartamysheva16@mail.ru

## THEORETICAL AND LEGAL FOUNDATIONS AND LEGISLATION ON CHILDREN'S OMBUDSMEN

**O. Kartamysheva**

*Summary.* The issue of protecting the rights of minor children remains relevant. The impetus for solving the problems of this group was given by the introduction of a new socio-legal institution. The purpose of the article is to analyze the theoretical and legal foundations and legislation on children's ombudsmen. The methodology. The reliability of the research results is ensured by the theoretical analysis of scientific literature and the formal legal method. It has been established that the institution of the Commissioner for Children's Rights in the structure of public authority is ambiguous. The analysis of the opinions of scientists does not allow us to consider this institution of power as independent. It is concluded that this institution has legislative powers at the federal level, and executive powers at the regional level.

*Keywords:* law, children's rights, ombudsman, state, legal mechanism.

*Аннотация.* Проблематика защиты прав несовершеннолетних детей сохраняет свою актуальность. Импульс для решения проблем этой группы дало внедрение нового социально-правового института. Целью статьи является анализ теоретико-правовых основ и законодательства о детских омбудсменах. Методика. Достоверность полученных результатов исследования обеспечивается теоретическим анализом научной литературы и формально-юридическим методом. Установлено, что институт Уполномоченного по правам ребенка в структуре публичной власти неоднозначен. Анализ мнений ученых не позволяет рассматривать этот институт власти как независимый. Делается вывод о том, что на федеральном уровне этот институт имеет правотворческие полномочия, а на региональном уровне полномочия исполнительной власти.

*Ключевые слова:* закон, права ребенка, омбудсмен, государство, правовой механизм.

### Актуальность

Практическая реализация идей правового государства сопряжена с реализацией на практике новых правовых институтов. Одним из них выступает институт Уполномоченного по правам ребенка, имеющий собственную сферу правового регулирования. Обращение к практике его функционирования показывает, что условия его реализации и правозащитные механизмы оцениваются как недостаточно развитые.

Выступая компонентом системы социально-правовой защиты, этот институт права является относительно молодым. Основной проблемой является отсутствие у него собственной организационно-правовой формы, которая в различных регионах еще и дифференцируется. Деятельность этого института права ориентирована на выявление противоречивых норм и недостатков законодательства при реализации прав детей. Поэтому востребованность этого института оценивается как значительная.

*Целью статьи* является анализ теоретико-правовых основ и законодательства о детских омбудсменах.

### Методика

Достоверность полученных результатов исследования обеспечивается теоретическим анализом научной литературы и формально-юридическим методом.

### Результаты и обсуждение

Развитию представлений о содержании деятельности Уполномоченного по правам ребенка во многом способствует анализ положений действующего законодательства. Так, в статье 2 Федерального закона № 501 «Об уполномоченных по правам ребенка в Российской Федерации» четко определены направления деятельности уполномоченного, охватывающие федеральный уровень его работы. Законодатель определяет следующие направления деятельности, определяющие содержание работы Уполномоченного по правам ребенка в контексте законных интересов и прав детей [5]:

- восстановление законных прав и интересов детей;
- совершенствование российского законодательства, имеющего отношение к законным правам и интересам детей;
- совершенствование форм и методов защиты законных прав и интересов детей и международное сотрудничество в данном направлении.

Статья 4 Федерального закона №501 «Об уполномоченных по правам ребенка в Российской Федерации» определяет систему ограничений (антикоррупционных, должностных, возрастных, территориальных), налагаемую на должность Уполномоченного по правам ребенка. Статья 5 устанавливает систему профильных обязанностей Уполномоченного. Пункт 1 Статьи 6 ФЗ №501 уточняет задачи, возложенные на Уполномоченного. Пункт 3 статьи 6 уточняет систему прав Уполномоченного, необходимых для выполнения профильных обязанностей. В совокупности описанные пункты уточняют особенности правового статуса Уполномоченного по правам ребенка. По своему содержанию деятельность уполномоченного учитывает контроль деятельности в принципе любого государственного органа власти, структур в системе публичной и территориальной власти, воинских частей, предприятий и учреждений различной формы собственности и различных организационно-правовых форм, статуса, общественных объединений. Любое должностное лицо может подлежать проверке со стороны Уполномоченного. То есть все, кто затрагивают интересы несовершеннолетних детей, подлежат проверке со стороны Уполномоченного.

И в статье 13 и 14 этого закона определены общие основы и направления деятельности Уполномоченного по правам ребенка в субъектах Российской Федерации. Пункт 4 статьи 13 уточняет, что субъекты РФ могут самостоятельно конкретизировать особенности правового статуса Уполномоченного по правам ребенка в субъектах РФ. К существующим ограничениям законодатель добавляет территориальные ограничения — деятельность в пределах конкретного региона — деятельность в пределах границ конкретного субъекта. Статья 14 конкретизирует полномочия Уполномоченного в субъекте РФ. Тем самым законодатель дает возможность регионам самостоятельно определять и конкретизировать содержание деятельности Уполномоченного по правам ребенка. Так, например, в Московской области был принят свой закон, который уточняет содержание деятельности Уполномоченного по правам ребенка. В каждом отдельном регионе редакция закона может отличаться.

К примеру, действующая редакция Закона Московской области № 86/2015-ОЗ «Об Уполномоченном по правам ребенка в Московской области и внесении изменений в некоторые законы Московской области» отличается от Федерального закона № 501. На региональном уровне подчеркиваются региональные приоритеты деятельности в интересах детей, приоритет межведомственного взаимодействия, взаимодействия региона с муниципалитетами. Также региональный законодатель устанавливает, что целый ряд детей, находящихся в сложной жизненной ситуации (дети сироты, дети без опеки и родителей, дети, находящиеся в сложном положении и иные категории) является приоритетом в деятельности Уполномоченного.

Статья 3 Закона Московской области № 86/2015-ОЗ «Об Уполномоченном по правам ребенка в Московской области и внесении изменений в некоторые законы Московской области» устанавливает принципы деятельности Уполномоченного (в редакции ФЗ № 501 данный пункт отсутствует). Статья 1 этого закона уточняет особенности правового статуса этой должности. Пункт 2 статьи 10 Главы 3 этого закона устанавливает систему задач для Уполномоченного (редакция регионального закона насчитывает 15 задач, чего нет в ФЗ №501). Пункт 1 Статьи 13 устанавливает систему правовых гарантий для реализации задач деятельности Уполномоченного по правам ребенка в Московской области (редакция регионального закона насчитывает 9 пунктов, чего нет в ФЗ №501).

Однако, современные научные исследования [1] показывают, что существуют альтернативные точки зрения и обоснованные позиции, характеризующие особенности содержания деятельности этого многоуровневого правового института.

Так, в своей публикации А.М. Рогова и С.А. Давыдов подчеркивают, что кандидаты на должность могут быть, как из числа должностных лиц, так и из числа выбранных либо назначенных кандидатов (все зависит от законов конкретного региона РФ) [4]. Авторы исследования обращают внимания на тот факт, что в зависимости от содержания деятельности Уполномоченного по правам ребенка, он может функционировать в разных организационно-правовых формах, то есть выступать как самостоятельная структура в субъекте РФ, так и передавать свои функции и полномочия другим структурам.

Анализ регионального опыта в г. Санкт-Петербург показывает, что для эффективной реализации содержания деятельности института Уполномоченного по правам ребенка следует применять вспомогательные структуры (например, штабные организационные структуры). Так, например, в городе федерального значения содержание деятельности этого правового института расширяется за счет организации деятельности общественного, экспертного и ряда других советов. Такие общественные инициативы помогают лучше взаимодействовать на муниципальном уровне с получателями помощи.

По мнению Уполномоченного в г. Санкт-Петербург А. Митяниной, такой подход ускоряет изменение законодательства о правах детей в лучшую сторону [3]. Прежде всего, речь идет об обеспечении доступа детей к социальным ресурсам общества посредством инновационных общественно-правовых и организационно-правовых механизмов. Эти механизмы расширяют содержание деятельности Уполномоченного за счет включения сюда таких направлений, как привлечение широкой общественности к решению проблем детей,

и формирование толерантности общества в отношении детей со специальными и особыми потребностями. Также автор доклада обращает внимание на тот факт, что содержание деятельности Уполномоченного расширяется за счет участия его в разработке стратегических документов, концепций и ряда правозащитных мероприятий в области семейной политики. Следует подчеркнуть, ни в одном из пунктов федерального закона на это не дается указаний.

В контексте уточнения содержания деятельности региональных Уполномоченных по правам ребенка и их правового статуса, обоснованной выглядит позиция, сформулированная Г.И. Лыткиным. Исследователь подчеркивает неоднозначность правового статуса региональных Уполномоченных, относя их преимущественно к системе исполнительной власти [2]. На должность они обычно назначаются главами регионов. Если решение принято в течение последних 2-х лет, утверждение поста проводит представительный орган, либо это происходит по его согласию. Если такой случай на практике происходит, то Уполномоченный по правам ребенка еще наделяется и парламентским статусом. Основываясь на региональном опыте, можно сделать вывод о том, что такой правовой механизм делает региональных Уполномоченных более независимыми от исполнительских структур, и повышает результативность их работы. Обращение к опыту города федерального значения Санкт-Петербурга, Красноярского края, Самарской областей и ряда других регионов показывает, деятельность региональных Уполномоченных по правам ребенка осуществляется в рамках специально созданного аппарата.

Отдельной исследовательской задачей был анализ и систематизация международного законодательства о детских омбудсменах.

Правовой институт Уполномоченного по правам ребенка прошел долгий путь становления. Он представлен, как российскими правовыми нормами, так и международными. Его становление приходится на 20-е гг. XX века.

Базовое значение для функционирования данного правового института имеет принятие «Женевская Декларации прав ребенка» (1924), которая претерпела несколько редакций (1959). Документ устанавливает принципы защиты прав детей, и призывает общество и государство формировать условия, необходимые для защиты детства. В ООН постановили, что защита прав детей становится приоритетным направлением. Для этого было создано структурное подразделение фонда UNICEF, целью которого является предоставление помощи несовершеннолетним.

В 1946 г. был учрежден филиал ООН UNESCO, миссия которого заключалась в стимулировании активности

в области воспитания и профессионального обучения. Параллельно начинается работа над обоснованием Конвенции о правах ребенка.

Вступление в 1976 г. в силу «Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах» позволило систематизировать номенклатуры прав этой группы, устанавливает обязательство соблюдать эти права со стороны государств, подписавших этот документ, а также гарантировать социально-экономические права. Документ обязывает государства строить свою деятельность на принципах уважения, защиты и сбалансированного развития. Таким образом, этот документ имеет базовое значение для уточнения номенклатуры социально-экономических прав несовершеннолетних детей.

Анализ мировой практики защиты прав детей показывает, что активное функционирование и развитие института Уполномоченного по правам ребенка в различных регионах мира приходится на 1980-е гг. XX века. Этому отчасти способствовало принятие «Конвенции о правах ребенка» (1989), которую подписало много стран. Документ в качестве принципов закрепляет и систематизирует основные права ребенка, признавая за ними равенство и независимость наряду с другими правами человека.

Дальнейшее развитие института Уполномоченного по правам ребенка связывается с разработкой и утверждением «Рекомендации Комитета Министров Совета Европы» (2002). Документ определяет стандарты образования и функционирования детских омбудсменов в европейских странах. Отражает рекомендации по созданию и функционированию Уполномоченных по правам детей. Также в документе декларируется принцип независимости данного правового института, подчеркивается важность международного сотрудничества и информационного обмена между странами.

Позже в 2012 г. был заслушан «Доклад Генеральной Ассамблеи ООН о детских омбудсменах». Основной приоритет, на котором делает акцент документ — это создание и поддержание условий для обеспечения независимости института Уполномоченного по правам ребенка, укрепления их роли, для чего призывает к международному сотрудничеству для обмена информацией о передовом опыте и лучших практиках. На похожие цели ориентировано было принятие «Декларации тысячелетия ООН», где декларируются похожие принципы, цели и ценности. В качестве цели национального развития определяет необходимость соблюдения прав детей «Всемирная декларация об обеспечении выживания, защиты и развития детей» (1990), устанавливая задачи и обязанности государств.

В России внедрение должности Уполномоченного по правам детей в регионах было инициировано Министерством труда и социального развития в 1998 г. при активной поддержке UNICEF. В 2005 г. стала функционировать Ассоциация региональных Уполномоченных по правам ребёнка. Их деятельность регулируется специальными законами, указами, постановлениями и распоряжениями губернаторов регионов, глав республик. С 2009 г. Указом Президента РФ №986 была учреждена должность Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребёнка.

### Выводы

Таким образом, конституционно-правовой институт Уполномоченного по правам ребёнка представлен системой прав и полномочий, ответственностью, системой ограничивающих требований и запретов. Необходимо признать, что на уровне субъектов РФ правовой статус представлен более широкой номенклатурой прав, обязанностей и ограничений. Федеральное законодательство, наоборот, ограничивает правовой статус сравнительно небольшим количеством прав, обязанностей

и ограничений для Уполномоченного по правам ребёнка на уровне страны. Это обстоятельство существенно влияет на содержание деятельности Уполномоченного. На основе теоретического анализа научной литературы установлено, что место института Уполномоченного в структуре публичной власти определяется: во-первых, возможностью нахождения в структуре аппарата в рамках органа исполнительной власти; во-вторых, в форме самостоятельной структуры, созданной парламентом региона. Не все нормативно-правовые акты РФ признают независимость Уполномоченного по правам ребёнка. Если федеральный Уполномоченный выступает с правотворческими законодательными инициативами на федеральном уровне, что региональные уполномоченные по правам ребёнка больше относятся к системе исполнительной власти. Анализ международных нормативно-правовых актов позволяет сделать вывод о том, что они представляют общую организационную основу для становления института детского омбудсмена, уточняют номенклатуру прав несовершеннолетних детей, создают условия для сотрудничества между странами в сфере защиты прав и обмена опытом и обязывают государства создавать соответствующие условия и гарантии.

### ЛИТЕРАТУРА

1. Закачура Л.В. Функции Уполномоченного по правам ребёнка при Президенте РФ / Л.В. Закачура // Вестник науки. — 2023. — №4. — С.221–225.
2. Лыткин Г.И. Деятельность Уполномоченного по правам ребёнка в РФ / Г.И. Лыткин // Экономика. Социология. Право. — 2016. — №1. — С.84–87.
3. Митянина А. Ежегодный доклад Уполномоченного по правам ребёнка в Санкт-Петербурге — Анна Митянина / сайт VK. — [Электронный ресурс]. — Режим доступа: [https://vk.com/@anna\\_mitjanina-ezhegodnyi-doklad-upolnomochennogo-po-pravam-rebenka-v-sankt](https://vk.com/@anna_mitjanina-ezhegodnyi-doklad-upolnomochennogo-po-pravam-rebenka-v-sankt) (дата обращения: 27.02.2025).
4. Прокошкина Н.И. Обеспечение защиты семейных прав и законных интересов в гражданском судопроизводстве: монография / Н.И. Прокошкина. Саратов: Амрит, 2019. 242 с.
5. Федеральный закон от 27.12.2018 г. № 501-ФЗ «Об уполномоченных по правам ребёнка в Российской Федерации» (ред. от 10.07.2023) // СПС Консультант-Плюс. — URL: <http://www.consultant.ru/document>. (дата обращения: 24.12.2024).

© Картамышева Ольга Евгеньевна (olga\_kartamysheva16@mail.ru)

Журнал «Современная наука: актуальные проблемы теории и практики»