

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ
УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ
«ИРКУТСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»

На правах рукописи

КОЛОСОВ
АЛЕКСАНДР ВИКТОРОВИЧ

**ИНСТИТУТ УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ РЕБЕНКА
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Специальность 12.00.02 – конституционное право;
конституционный судебный процесс; муниципальное право

ДИССЕРТАЦИЯ

на соискание ученой степени кандидата юридических наук

Научный руководитель:
доктор юридических наук, профессор,
Заслуженный юрист Российской Федерации
С.И. Шишкин

Иркутск-2014

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	4
Глава 1. Институт Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка: конституционно-правовая характеристика.....	14
1.1. Правовые основы деятельности Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка.....	14
1.2. Компетенция Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка.....	28
1.3. Взаимодействие Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка с уполномоченными по правам ребенка в субъектах Российской Федерации.....	47
1.4. Гарантии (обеспечение) деятельности Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка.....	58
Глава 2. Становление и развитие института уполномоченного по правам ребенка в субъектах Российской Федерации.....	67
2.1. Правовые основы деятельности уполномоченного по правам ребенка в субъектах Российской Федерации.....	67
2.2. Порядок назначения и освобождения от должности уполномоченного по правам ребенка в субъектах Российской Федерации.....	76
2.3. Компетенция уполномоченного по правам ребенка в субъектах Российской Федерации.....	89
2.4. Гарантии (обеспечение) деятельности уполномоченного по правам ребенка в субъектах Российской Федерации.....	120
Глава 3. Институт уполномоченного по правам ребенка в муниципальных образованиях и уполномоченного по правам ребенка в образовательных организациях.....	136
3.1. Особенности правового положения уполномоченного по правам ребенка в муниципальных образованиях.....	136

3.2. Особенности правового положения уполномоченного по правам ребенка в образовательных организациях	149
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	160
Список использованной литературы.....	167

Введение

Актуальность темы исследования. Вопросы соблюдения прав ребенка всегда были актуальными в нашей стране. В условиях становления и развития правового государства в Российской Федерации (далее РФ) реализация, защита (охрана) прав и свобод ребенка является одним из приоритетов проводимой государственной политики. Так, в 2012 году была принята Национальная стратегия действий в интересах детей на 2012 - 2017 годы, в которой были определены основные направления и задачи государственной политики в интересах детей и ключевые механизмы ее реализации, базирующиеся на общепризнанных принципах и нормах международного права.

Особое место среди органов, занимающихся защитой прав ребенка, занимают Уполномоченный при Президенте РФ по правам ребенка, уполномоченные по правам ребенка в субъектах РФ, муниципальных образованиях, образовательных организациях. Деятельность уполномоченных по правам ребенка дополняет существующие средства защиты прав ребенка и нередко бывает весьма эффективной. Поэтому число обращений к ним постоянно растет. Но, как показывает практика, в действующем законодательстве об уполномоченном по правам ребенка имеется целый ряд недостатков, что не лучшим образом отражается на процессе защиты прав ребенка. Особенно сложная ситуация складывается в части правового регулирования деятельности уполномоченных по правам ребенка в муниципальных образованиях и образовательных организациях. Но, несмотря на существующие проблемы, институт уполномоченного по правам ребенка активно развивается.

В Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012 - 2017 годы указывается на необходимость усиления института уполномоченных по правам ребенка на федеральном и региональном уровнях путем принятия соответствующих законодательных актов, определяющих их компетенцию и права. Поэтому наука конституционного права должна в данном случае

выработать рекомендации, предложения, направленные на дальнейшее совершенствование российского законодательства.

В этой связи исследование проблем функционирования уполномоченных по правам ребенка представляется необходимым и весьма актуальным.

Степень научной разработанности темы. В науке конституционного права вопросы, касающиеся прав человека, разрабатываются уже достаточно давно. Их исследованием занимались С.А. Авакьян, М.В. Баглай, Н.С. Бондарь, Л.Д. Воеводин, Н.В. Витрук, В.Д. Зорькин, В.М. Капицын, В.А. Карташкин, Е.И. Козлова, А.Н. Кокотов, А.Н. Костюков, Б.С. Крылов, М.И. Кукушкин, О.Е. Кутафин, Е.А. Лукашева, А.В. Малько, Н.И. Матузов, М.А. Митюков, Р.А. Мюллерсон, С.В. Нарутто, В.В. Субочев, О.И. Тиунов, Ю.А. Тихомиров, Б.Ю. Тихонова, В.А. Туманов, В.Е. Чиркин, Б.С. Эбзеев, И.Е. Фарбер, Г.Н. Чеботарев, С.И. Шишкин и другие ученые.

В последнее время появилось немало научных трудов, в которых рассматривались проблемы создания и функционирования института уполномоченного по правам человека в РФ. Это, в частности, работы А.С. Автономова, Р.Р. Амировой, А.А. Бегаевой, Л.В. Бойцовой, В.В. Бойцовой, И.Ф. Вершининой, В.И. Засыпаловой, В.В. Комаровой, А.Г. Майорова, М.В. Мархгейм, С.Н. Матвеева, А.Ю. Семеновой, А.Ю. Сунгурова, В.В. Чуксиной, З.М. Шабановой, В.В. Эмих и других авторов.

Некоторые аспекты деятельности Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка, уполномоченного по правам ребенка в субъектах РФ также не остались без внимания со стороны специалистов. Они были затронуты в трудах А.С. Автономова, А.С. Архипкиной, В.А. Даниловой, И.С. Дикарева, О.В. Ефремовой, Т.В. Ивлевой, М.Н. Пригон, Л.В. Ржевской, Н.Ю. Хаманевой, Т.М. Чапурко и других.

Несмотря на значительный вклад перечисленных авторов в разработку проблем защиты прав ребенка, многие вопросы правового статуса уполномоченных по правам ребенка не получили детального освещения в науке. Особенно это касается уполномоченных по правам ребенка в

муниципальных образованиях и образовательных организациях. На сегодняшний день отсутствуют комплексные диссертационные исследования института уполномоченного по правам ребенка в РФ.

Объектом исследования являются общественные отношения, возникающие по поводу правового регулирования и функционирования института уполномоченного по правам ребенка в РФ

Предметом исследования стали правовые нормы различных отраслей права, определяющие статус уполномоченных по правам ребенка в РФ (при Президенте РФ, в субъектах РФ, муниципальных образованиях, образовательных организациях), правоприменительная практика в области защиты прав ребенка.

Цель и задачи диссертационного исследования. Целью диссертационной работы является всестороннее исследование института уполномоченного по правам ребенка в РФ, выявление его значения в защите прав и интересов ребенка.

Для этого необходимо решить следующие задачи:

- проанализировать историю становления и развития института уполномоченного по правам ребенка в РФ;
- рассмотреть правовые основы деятельности Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка, уполномоченного по правам ребенка в субъектах РФ, муниципальных образованиях, образовательных организациях;
- исследовать порядок назначения и освобождения от должности уполномоченных по правам ребенка, их компетенцию, особенности обеспечения деятельности;
- раскрыть особенности взаимодействия уполномоченных по правам ребенка друг с другом, а также с органами государственной власти, органами местного самоуправления, организациями;
- изучить правоприменительную практику, выявить проблемы, возникающие в работе уполномоченных по правам ребенка, предложить пути их решения;

- выработать рекомендации по совершенствованию законодательства, регулирующего деятельность уполномоченных по правам ребенка.

Методологическую основу исследования составили общенаучные и частно-научные методы познания. Основным стал диалектический метод исследования. Также применялись методы анализа, синтеза, системно-структурный, формально-юридический, сравнительно-правовой, исторический и другие методы познания.

Нормативную и эмпирическую основу исследования составили Конституция РФ, международные правовые акты, федеральные конституционные законы, федеральные законы, указы Президента РФ, подзаконные акты федеральных органов исполнительной власти, конституции (уставы) субъектов РФ, подзаконные акты органов государственной власти субъектов РФ, правовые акты органов местного самоуправления, решения Конституционного Суда РФ, судов общей юрисдикции, локальные правовые акты образовательных организаций, доклады уполномоченных по правам ребенка.

Научная новизна исследования проявляется в комплексном подходе к анализу института уполномоченного по правам ребенка в РФ. Впервые в рамках диссертационной работы одновременно рассмотрены и сравнены особенности правового статуса Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка, уполномоченного по правам ребенка в субъектах РФ, муниципальных образованиях, образовательных организациях.

Проведенное сравнительное исследование позволило выявить как достоинства, так и недостатки разных моделей учреждения должности уполномоченного по правам ребенка в субъектах РФ. Так как должность уполномоченного по правам ребенка стала появляться во многих субъектах РФ лишь в последнее время, вопросы взаимодействия региональных уполномоченных с Уполномоченным при Президенте РФ по правам ребенка, оказались крайне слабо урегулированными в законодательстве. В этой связи

были выработаны новые рекомендации по различным формам их сотрудничества.

Малоизученным в науке конституционного права является институт уполномоченного по правам ребенка в муниципальных образованиях и образовательных организациях. Поэтому работа является новым взглядом на проблематику функционирования данного института, высказаны предложения, как в условиях действующего законодательства о местном самоуправлении и образовании его развивать.

На защиту выносятся **следующие положения**:

1. Должность Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка была введена в целях обеспечения эффективной защиты прав и интересов ребенка в РФ. Однако проведенный анализ законодательства и правоприменительной практики дает основания утверждать, что фактически Уполномоченный при Президенте РФ по правам ребенка занимается не только защитой, но и охраной прав детей, профилактической работой по предупреждению их нарушения.

2. В Указе Президента РФ «Об Уполномоченном при Президенте РФ по правам ребенка» Уполномоченному при Президенте РФ по правам ребенка для выполнения возложенных на него обязанностей предоставляется достаточно широкий круг полномочий. Но ни одной конкретной обязанности у Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка законодательством не предусматривается. Поэтому предлагается закрепить в Указе Президента РФ обязанность извещать заявителя о результатах рассмотрения жалобы; обязанность в случае установления факта нарушения прав ребенка принимать меры в пределах компетенции; обязанность предоставить государственному органу, органу местного самоуправления или должностному лицу, чьи решения или действия (бездействие) обжалуются, возможность давать свои объяснения, мотивировать свою позицию, обязанность готовить ежегодный доклад о состоянии защиты прав детей в РФ.

3. Принятие специального федерального закона об уполномоченном по правам ребенка возможно лишь в отдаленной перспективе. Сегодня в рамках действующего законодательства есть все возможности наделить уполномоченного по правам ребенка широкими полномочиями.

4. Для правового просвещения в сфере прав ребенка, форм и методов их защиты, размещения заключений, докладов Уполномоченный при Президенте РФ по правам ребенка должен иметь свободный доступ к средствам массовой информации. Чтобы обеспечить такую возможность, следует нормативно закрепить положение о том, что периодическое печатное издание, одним из учредителей (соучредителей) которого являются государственные или муниципальные органы, органы местного самоуправления, государственные предприятия, учреждения и организации либо которое финансируется полностью или частично за счет средств федерального бюджета или бюджета субъекта РФ, не вправе отказать в публикации заключений и иных документов Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка.

5. Выделены классификации полномочий Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка по разным основаниям: в зависимости от источника правового регулирования, по функциональному признаку, в зависимости от порядка реализации полномочий.

6. Предлагается определение проверки, проводимой Уполномоченным при Президенте РФ по правам ребенка. Под ней следует понимать совокупность проводимых Уполномоченным при Президенте РФ по правам ребенка самостоятельно или совместно с уполномоченными государственными органами и должностными лицами в отношении федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов РФ, а также должностных лиц мероприятий по контролю для оценки соответствия осуществляемой ими деятельности или действий (бездействия), требованиям общепризнанных принципов и норм международного права, Конституции РФ, международным договорам РФ, федеральным конституционным законам, федеральным законам, издаваемым в соответствии с ними иными

нормативными правовыми актами РФ в сфере прав, свобод и законных интересов детей, а также их гарантий. Указом Президента РФ предлагается урегулировать порядок ее проведения.

7. Автор приходит к выводу о том, что субъектами, защиту которых обеспечивают Уполномоченный при Президенте РФ по правам ребенка, уполномоченные по правам ребенка в субъектах РФ, являются не только дети, но и беременные женщины, женщины, имеющие детей в домах ребенка исправительных учреждений.

8. В действующем законодательстве не урегулировано полномочие Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка по взаимодействию с компетентными органами иностранных государств в установленной сфере деятельности и осуществлению с ними информационного обмена. Между тем, в связи с участвовавшими случаями нарушения прав российских детей, усыновленных иностранными гражданами, необходимо на нормативном уровне закрепить полномочия и в этой сфере, внося соответствующие поправки в Указ Президента РФ от 1 сентября 2009 года № 986 «Об Уполномоченном при Президенте РФ по правам ребенка».

9. Вопрос о разграничении полномочий уполномоченного по правам ребенка и уполномоченного по правам человека предлагается решить по примеру Закона Иркутской области «Об Уполномоченном по правам человека в Иркутской области». К полномочиям Уполномоченного по правам человека в Иркутской области не относится рассмотрение жалоб на решения или действия (бездействие) органов государственной власти области, органов местного самоуправления, их должностных лиц, организаций, нарушающих права, свободы и законные интересы детей, за исключением случаев, когда в таких жалобах одновременно поставлены вопросы о защите прав и свобод совершеннолетних лиц. Аналогичный подход может быть применен и при разграничении полномочий Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка и Уполномоченного по правам человека в РФ. Однако для этого

потребуется внести изменения в Федеральный конституционный закон «Об Уполномоченном по правам человека в РФ».

10. Для развития института уполномоченного по правам ребенка в муниципальных образованиях необходимо внести поправки в статью 16.1 Федерального закона от 24 июля 1998 года № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в РФ», изменив ее название на «Уполномоченный при Президенте РФ по правам ребенка, уполномоченный по правам ребенка в субъекте РФ, уполномоченный по правам ребенка в муниципальном образовании» и дополнив пунктом три следующего содержания: «В соответствии с муниципальным правовым актом может учреждаться должность уполномоченного по правам ребенка в муниципальном образовании».

11. В тех субъектах РФ, где были приняты правовые акты об уполномоченном по правам ребенка в образовательных организациях, сформировалась единая практика деятельности уполномоченного по правам ребенка в образовательных организациях. В этой связи можно рекомендовать разработать и принять аналогичные правовые акты и в других субъектах РФ.

Теоретическая и практическая значимость исследования заключается в новизне сделанных выводов и предложений. Конституционно-правовая направленность работы дает возможность для дальнейшей разработки проблем, касающихся деятельности уполномоченных по правам ребенка, в рамках административного, гражданско-процессуального, уголовно-процессуального права. Полученные материалы позволяют в науке конституционного права более глубоко осмыслить специфику несудебной защиты прав детей, определить место уполномоченных по правам ребенка в системе органов публичной власти. Проведенный анализ действующего законодательства показал наличие в нем целого ряда противоречий и пробелов, устранение которых позволит сделать работу уполномоченных по правам ребенка более эффективной. Рекомендации, основанные на изучении положительного опыта правового регулирования и практики работы уполномоченных по правам ребенка в отдельных субъектах РФ, могут быть использованы органами

государственной власти других субъектов РФ. Практическую значимость имеют и предложения по разграничению полномочий между уполномоченными по правам ребенка. А положительный зарубежный опыт деятельности детских омбудсменов, в случае его заимствования, будет в целом полезен для развития института уполномоченного по правам ребенка в РФ.

Материалы диссертационного исследования могут быть использованы в учебном процессе при преподавании курсов «Конституционное право России», «Муниципальное право», «Права человека».

Апробация результатов исследования. Основные результаты работы, сделанные выводы, предложения по совершенствованию законодательства были обсуждены на заседании кафедры конституционного права Юридического института ФГБОУ ВПО «Иркутский государственный университет».

Кроме того, основные научные результаты диссертации опубликованы в ведущих рецензируемых научных изданиях, входящих в перечень, утвержденный ВАК (три научных статьи), обсуждены на международных, всероссийских, региональных научно-практических конференциях, круглом столе: международной научно-практической конференции «Актуальные проблемы правотворчества и правоприменительной деятельности» (Иркутск. 13 ноября 2010 г.), международной научно-практической конференции «Актуальные проблемы правотворчества и правоприменительной деятельности», посвященной 120-летию со дня рождения первого декана юридического факультета ИГУ, профессора В.П. Доманжо (Иркутск. 9 апреля 2011 г.), международной научно-практической конференции «Актуальные проблемы правотворчества и правоприменительной деятельности» (Иркутск. 12 ноября 2011 г.), международной научно-практической конференции «Актуальные проблемы правотворчества и правоприменительной деятельности», посвященная памяти декана юридического факультета ИГУ, профессора Н.И. Трофимова (Иркутск. 13-14 апреля 2012 г.), IV международной заочной научно-практической конференции аспирантов и

молодых ученых «Актуальные проблемы юридической науки и правоприменительной практики» (Москва, МГЮА. 2012 г.), научно-практической конференции «Правовая политика современной России: реалии и перспективы», посвященной 75-летию образования Иркутской области (Иркутск. 10 ноября 2012 г.), круглом столе с международным участием «Правозащитная деятельность органов государственной власти: проблемы и перспективы» (Иркутск. 7 декабря 2012 г.), международной научно-практической конференции «Совершенствование законодательства в сфере защиты прав человека и гражданина: проблемы и перспективы» (Иркутск. 5 апреля 2013 г.), X всероссийской научно – практической конференции молодых ученых «Права и свободы человека и гражданина в РФ: проблемы реализации, обеспечения и защиты» (Тюмень. 17 апреля 2014 г.).

Материалы диссертации использовались в научно-педагогической деятельности. В частности, при преподавании в Юридическом институте Иркутского государственного университета учебных дисциплин «Конституционное право России», «Муниципальное право», «Международное право», проведении занятий в студенческом научном кружке «Права человека».

Структура диссертации обусловлена темой диссертационного исследования. Работа состоит из введения, трех глав, включающих десять параграфов, заключения и библиографического списка.

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

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

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

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

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

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

¹ Российская газета. 1995. 5 апреля.

² Бюллетень международных договоров. 1993. № 1. С. 3 - 6.

³ Ведомости ВС СССР. 1976. № 17. Ст. 291.

⁴ Международная защита прав и свобод человека. Сборник документов. М., 1990. С. 385 - 388.

⁵ Российская газета. 2009. 21 января. № 7.

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

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

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

1 сентября 2009 года после подписания Президентом РФ Указа № 986 «Об Уполномоченном при Президенте РФ по правам ребенка»² в России был образован новый институт несудебной защиты прав ребенка. Ранее еще в 2001 году с предложением к Президенту РФ об учреждении для координации деятельности органов законодательной, исполнительной, судебной власти по реализации программ защиты детей института Уполномоченного по правам ребенка в РФ обращался Совет Федерации Федерального Собрания РФ³. Необходимость введения подобной должности в нашей стране отмечали многие

¹ Собр. законодательства РФ. 1998. № 31. Ст. 3802.

² Российская газета. 2009. 4 сентября. № 166.

³ К Президенту РФ В.В. Путину в связи с необходимостью учреждения института Уполномоченного по правам ребенка в РФ: Обращение Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 20 июля 2001 г. № 290-СФ // Собр. законодательства РФ. 2001. № 31. Ст. 3232.

специалисты¹, включая Уполномоченного по правам человека в РФ В. Лукина². И в России наконец учредили эту должность, пойдя по пути ряда зарубежных государств, где уже достаточно давно существуют омбудсмены, специализирующиеся на защите прав детей³.

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

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

На основании Указа Президента РФ от 25 марта 2004 года № 400 «Об Администрации Президента РФ»⁷ и Положения об Администрации Президента РФ, утвержденного Указом Президента РФ от 6 апреля 2004 года № 490⁸, Уполномоченный при Президенте РФ по правам ребенка входит в состав Администрации Президента РФ. Администрация Президента РФ, в свою

¹ См., например: Бастрыкин А. На защите прав несовершеннолетних // Законность. 2009. № 9. С. 4, Гуль Н.В. Конституционное право на защиту семьи, материнства и детства // Журнал российского права. 2007. № 4. С.139, Коровникова Е.А. Деятельность Уполномоченного по правам человека в контексте осуществления парламентского контроля в РФ // Юридический мир. 2007. № 8. С. 40.

² См.: Доклад Уполномоченного по правам человека в РФ за 2006 год // Российская газета. 2007. 13 апреля. № 78.

³ Подобная должность в Норвегии была введена еще в 1981 году.

⁴ См.: Об Уполномоченном при Президенте РФ по правам ребенка: Указ Президента РФ от 1 сентября 2009 г. № 987 // Собр. законодательства РФ. 2009. № 36. Ст. 4320.

⁵ См.: Об Уполномоченном при Президенте РФ по правам ребенка: Указ Президента РФ от 12 июля 2012 г. № 965 // Собр. законодательства РФ. 2012. № 29. Ст. 4093.

⁶ Официальный сайт ООН // URL: <http://www.un.org/russian/news/story.asp?NewsID=12194#.Ui83u6d4vmM> (дата обращения: 20.02.2014)

⁷ Собр. законодательства РФ. 2004. № 13. Ст. 1188, 2013. № 7. Ст. 632.

⁸ Собр. законодательства РФ. 2004. № 15. Ст. 1395, 2013. № 7. Ст. 632.

очередь, это государственный орган, который занимается обеспечением деятельности Президента РФ. Кроме того, Администрация Президента РФ осуществляет контроль за исполнением решений Президента РФ. Уполномоченный же при Президенте РФ по правам ребенка – это вспомогательный орган при Президенте РФ, обеспечивающий защиту прав и интересов ребенка в РФ.

Целью учреждения должности Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка в соответствии с Указом от 1 сентября 2009 года было провозглашено обеспечение эффективной защиты прав и интересов ребенка в РФ. Как отметил в особом мнении судья Конституционного Суда РФ Г.А. Гаджиев, конституционной обязанности государства по защите прав детей коррелирует конституционное право детей. И именно благодаря этому конституционному праву возникают такие государственные органы как органы опеки, уполномоченные по правам ребенка и т.д.¹. По мнению С.Г. Сергеева, Уполномоченного по правам ребенка в РФ следует отнести к «внеконституционному политическому институту», который не может рассматриваться как чисто административный (управленческий), а являет собой именно политическое по своему характеру и значению образование². Однако думается, что характер деятельности Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка не имеет ярко выраженной политической окраски. Его главная задача состоит в помощи конкретному ребенку.

В этой связи необходимо разобраться в характере той деятельности, которую осуществляет Уполномоченный при Президенте РФ по правам ребенка для того, чтобы определить насколько она соответствует заявленной цели.

Следует отметить, что в законодательстве РФ применительно к правам человека используются термины «защита» и «охрана» (например, в

¹ См.: По делу о проверке конституционности пункта 4 статьи 292 Гражданского кодекса РФ в связи с жалобой гражданки В.В. Чадаевой: Постановление Конституционного Суда РФ от 8 июня 2010 г. № 13-П // Собр. законодательства РФ. 2010. № 25. Ст. 3246.

² См.: Сергеев С.Г. Учреждающая и ограничивающая роль Конституции: опыт внеконституционных политических институтов в современной России // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 3. С. 6.

Конституции РФ, соответственно, в статьях 45 и 82). В пункте 2 статьи 4 Федерального закона от 17 января 1992 года № 2202-1 «О прокуратуре РФ»¹ используется выражение «законодательство РФ об охране прав и свобод граждан», в пункте 2 статьи 1 - «защита прав и свобод человека и гражданина».

В международных актах также встречаются оба термина. Так, в преамбуле Декларации прав ребенка указано, что ребенок ввиду физической и умственной незрелости, нуждается в специальной охране и заботе, включая надлежащую правовую защиту, как до, так и после рождения.

В юридической науке этим терминам, как правило, придается различное значение². Несмотря на очевидную связь между защитой и охраной прав человека понятия «защита» и «охрана» не следует отождествлять. В данном случае заслуживает внимания позиция, согласно которой под охраной понимаются меры, предпринимаемые государственными органами, общественными организациями по предупреждению нарушения прав, устранению причин таких нарушений, которые способствуют реализации прав и свобод личности, а под защитой - принудительный способ осуществления права, применяемый соответствующими органами для восстановления права, которое было нарушено³.

По обоснованному мнению В.Г. Бессарабова, особая функция охраны государством прав заключается в ее превентивном характере, так как на всех ее стадиях есть возможность нарушения этого права, условиями же отнесения к защите различных мер выступают нарушения права или наличие попыток нарушить его⁴. Б.Ю. Тихонова, характеризуя охрану прав, добавляет еще и то, что она помимо предупреждения нарушений направлена на устранение

¹ Собр. законодательства РФ. 1995. № 47. Ст. 4472.

² См., например, Юридические гарантии конституционных прав и свобод личности в социалистическом обществе / Под ред. Л.Д. Воеводина. М., 1987. С.91, Кожевникова С.Н. Мера защиты в советском праве: Автореф. дис....канд. юрид. наук. Свердловск. 1968. С.4,5, Капицын В.М. Права человека и механизм их защиты: учебное пособие. М., 2003. С.140, Беспалова М.А. Доктрина защиты прав человека а контексте правозащитной функции государства // Научные ведомости Белгородского государственного университета. Серия: Философия. Социология. Право. 2010. № 14. С.114 и др.

³ См., Бутылин В.Н. Полиция в государственно-правовом механизме охраны конституционных прав и свобод граждан. Тюмень, 2001. С. 13, Бессарабов В.Г., Кашаев К.А. Защита российской прокуратурой прав и свобод человека и гражданина. М., 2007. С. 21.

⁴ См.: Бессарабов В.Г. Правозащитная деятельность российской прокуратуры (1722 - 2002 гг.): История, события, люди. М., 2003. С. 188 - 189.

препятствий, не являющихся правонарушениями, на пути осуществления прав и обязанностей человека¹.

Указом Президента РФ предусматривается, что Уполномоченный при Президенте РФ по правам ребенка имеет права, которые реализуются не только при защите уже нарушенных прав ребенка, но и в процессе предупреждения возможных нарушений. Так, право направлять в федеральные органы исполнительной власти, органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления и должностным лицам, в решениях или действиях (бездействии) которых усматривается нарушение прав и интересов ребенка, заключение, содержащее рекомендации относительно возможных и необходимых мер восстановления указанных прав и интересов, как следует из приведенной формулировки, реализуется уже после обнаружения нарушения прав ребенка. Право же посещать различные органы власти, направлять запросы, получать в порядке, предусмотренном законом, необходимые документы, сведения, материалы, привлекать ученых и специалистов, научные организации для осуществления научных и экспертных работ и некоторые другие права могут быть осуществлены и в целях предупреждения нарушения прав детей. Точно так же могут быть оценены и права, предоставленные Уполномоченному при Президенте РФ по правам ребенка Федеральным законом от 3 декабря 2011 года № 378-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основных гарантиях прав ребенка в РФ» и отдельные законодательные акты РФ в связи с введением института Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка»².

Таким образом, фактически Уполномоченный при Президенте РФ по правам ребенка занимается не только защитой, но и охраной прав детей, профилактической работой по предупреждению их нарушения.

И, как показывает практика, в области обеспечения прав ребенка Уполномоченным при Президенте РФ по правам ребенка предпринимается

¹ См.: Тихонова Б.Ю. Субъективные права советских граждан, их охрана и защита: Автореф. дис...канд. юрид. наук. М., 1972. С.11.

² Российская газета. 2011. 7 декабря. № 5651.

очень многое. Значительным шагом в повышении роли Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка стало принятие Федерального закона от 3 декабря 2011 года № 378-ФЗ, которым вносились изменения в различные законодательные акты в связи с введением института Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка.

Представляется крайне важным, что институт Уполномоченного по правам ребенка получил закрепление на уровне федерального закона, а не только указа Президента РФ. Так, в Федеральный закон «Об основных гарантиях прав ребенка в РФ» была включена статья 16.1, названная «Уполномоченный при Президенте РФ по правам ребенка и уполномоченный по правам ребенка в субъекте РФ». Согласно части 1 указанной статьи Уполномоченный при Президенте РФ по правам ребенка в пределах своих полномочий, предусмотренных соответствующим указом Президента РФ, обеспечивает защиту прав и законных интересов детей. Поправки, детализирующие особенности деятельности Уполномоченных по правам ребенка были внесены в Закон РФ от 21 июля 1993 года № 5473-1 «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы»¹, Федеральный закон от 15 июля 1995 года № 103-ФЗ «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений»², Федеральный закон от 16 апреля 2001 года № 44-ФЗ «О государственном банке данных о детях, оставшихся без попечения родителей»³, Уголовно-исполнительный кодекс РФ⁴ и некоторые другие нормативные правовые акты.

В этой связи вызывает интерес позиция Правового управления Аппарата Государственной Думы Федерального Собрания РФ, согласно которой расширение объема полномочий Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка путем внесения изменений в ряд федеральных законов вряд ли

¹ Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1993. № 33. Ст. 1316.

² Собр. законодательства РФ. 1995. № 29. Ст. 2759.

³ Собр. законодательства РФ. 2001. № 17. Ст. 1643.

⁴ Собр. законодательства РФ. 1997. № 2. Ст. 198.

возможно без принятия специализированного федерального закона об Уполномоченном по правам ребенка¹.

Таким образом, законодательство об Уполномоченном при Президенте РФ по правам ребенка развивалось по не совсем традиционному пути. В правотворческой практике, как правило (но не всегда), сначала принимается закон, а затем в его развитие – подзаконные акты, обеспечивающие реализацию закона. В рассматриваемом же случае сначала был издан указ Президента РФ, а затем уже были внесены поправки в действующие федеральные законы.

Но, вместе с тем, есть еще отдельные проблемы, касающиеся правовых основ деятельности Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка, которые по-прежнему нуждаются в решении.

Согласно Указу Президента РФ Уполномоченному при Президенте РФ по правам ребенка для выполнения возложенных на него обязанностей предоставляется достаточно широкий круг полномочий. Примечательно, что в Указе Президента РФ не установлено ни одной конкретной обязанности Уполномоченного, что можно отнести к пробелам данного правового акта. Не определены обязанности Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка и Федеральным законом от 3 декабря 2011 года № 378-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основных гарантиях прав ребенка в РФ» и отдельные законодательные акты РФ в связи с введением института Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка». Хотя применительно к правовому статусу государственного органа права этого органа одновременно являются его обязанностями, это не исключает возможности специального правового закрепления обязанностей.

Институты Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка и Уполномоченного по правам человека в РФ имеют немало схожих черт. Поэтому если проанализировать Федеральный конституционный закон от 26

¹ По проекту Федерального закона № 264736-5 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты в связи с введением института Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка»: Заключение Правового управления Аппарата Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 16 июня 2010 г. N 2.2-1/2251 // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]: справочная правовая система.

февраля 1997 года № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в РФ»¹, то можно сделать вывод о возможности установления некоторых обязанностей и для Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка. Например, обязанность извещать заявителя о результатах рассмотрения жалобы; обязанность при установлении факта нарушения прав ребенка принимать меры в пределах компетенции Уполномоченного; обязанность предоставить государственному органу, органу местного самоуправления или должностному лицу, чьи решения или действия (бездействие) обжалуются, возможность давать свои объяснения, мотивировать свою позицию и т.д. Их четкое нормативное закрепление, думается, позволило бы устранить имеющийся пробел, сбалансировать права и обязанности Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка, повысить эффективность его работы.

При этом в центре внимания многих специалистов находится вопрос о принятии специального федерального закона, посвященного институту уполномоченного по правам ребенка.

В литературе уже высказывалось мнение о необходимости в целях повышения стабильности деятельности, независимости урегулировать статус Уполномоченного по правам ребенка в рамках федерального закона². Существует также точка зрения, сторонники которой полагают, что должность Уполномоченного по правам ребенка необходимо закрепить в Конституции РФ³. Весьма интересным видится также предложение, высказанное А.В. Зуйковым, о принятии Федерального конституционного закона «О Президенте

¹ Собр. законодательства РФ. 1997. № 9. Ст.1011.

² См.: Архипкина А.С. Институт уполномоченного по правам ребенка в субъектах РФ: материалы научно-практической конференции «Актуальные проблемы правотворчества и правоприменительной деятельности». Иркутск. 2010. С.66, Данилова В.А. Право на получение квалифицированной юридической помощи как гарантия реализации конституционных прав и свобод несовершеннолетних в РФ: Автореф. дис....канд. юрид. наук. М. 2013. С.11, Милашова Ю.Ю. Роль уполномоченного по правам ребенка в правозащитном механизме: сборник тезисов докладов международной научно-практической конференции «Современная юридическая наука и правоприменение (IV Саратовские правовые чтения)». Саратов. 2011. С. 104, Руцкой В. А. Вопросы правовой защиты несовершеннолетних в РФ в связи с ратификацией Европейской социальной хартии (пересмотренной) // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. 2011. № 5. С.145.

³ См.: Гончаров В.В., Жилин С.М. Проблемы взаимодействия и совершенствования президентской и законодательной (представительной) власти в РФ // Современное право. 2010. № 2. С. 33, Сергеев С.Г. Указ. соч. С. 7.

РФ», в котором в том числе будут урегулированы основы правового статуса органов, обеспечивающих осуществление Президентом РФ своих полномочий¹.

Скорее всего, принятие специального федерального закона даже при благоприятном стечении обстоятельств произойдет нескоро. Еще более туманной выглядит перспектива появления Федерального конституционного закона «О Президенте РФ». Ранее уже была попытка принять соответствующий законопроект, но она не увенчалась успехом. Так, 13 мая 2002 года в Государственную Думу Федерального Собрания РФ был внесен проект федерального закона № 205828-3 «Об Уполномоченном по правам ребенка в РФ»². Предлагалось с учетом мирового опыта и существующего опыта российских регионов учредить пост Уполномоченного по правам ребенка в РФ. Уполномоченный по правам ребенка в РФ должен был назначаться на должность и освобождается от должности Государственной Думой Федерального Собрания РФ сроком на пять лет. В законопроекте определялись порядок назначения и освобождения от должности Уполномоченного, компетенция, принципы, организационные формы и условия его деятельности. По структуре и содержанию законопроект был схож с Федеральным конституционным законом от 26 февраля 1997 года № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в РФ». Однако он так и не был принят Государственной Думой. Внесение поправок в Конституцию РФ, предусматривающих введение должности Уполномоченного по правам ребенка в РФ, представляется проектом труднореализуемым и нецелесообразным. В рамках действующего законодательства есть все возможности наделить Уполномоченного по правам ребенка широкими полномочиями. А необходимость существования подобной должности признается практически повсеместно. Как совершенно обоснованно отмечает А.С. Автономов, если об уполномоченном по правам ребенка в Конституции РФ нет упоминания, то это не является основанием для отказа от образования такого института. При условии соблюдения конституционных принципов учреждение

¹ См.: Зуйков А.В. Эволюция института президентства РФ: Автореф. дис....канд. юрид. наук. М. 2009. С.25.

² КонсультантПлюс [Электронный ресурс]: справочная правовая система.

государственного института, направленного на реализацию принципа, закрепленного в статье 2 Конституции РФ, не только допустимо, но и необходимо¹.

Положительной оценки заслуживает внесение вышеназванным Федеральным законом от 3 декабря 2011 года № 378-ФЗ изменений в Кодекс РФ об административных правонарушениях². Установление административной ответственности за воспрепятствование законной деятельности Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка, невыполнение его законных требований будет способствовать повышению эффективности работы Уполномоченного.

Помимо этого, некоторые виды деятельности Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка остаются не урегулированными в законодательстве. Так, на нормативном уровне не решен вопрос об участии Уполномоченного в правотворческом процессе (при разработке и принятии правовых актов, затрагивающих права детей). Например, в статье 38 Регламента Государственной Думы Федерального Собрания РФ³ среди лиц, которые вправе присутствовать заседании палаты (открытом или закрытом), Уполномоченный при Президенте РФ по правам ребенка не указан. Не упомянут он и среди тех, кто вправе участвовать в различных парламентских слушаниях (статья 65 Регламента). При этом по Регламенту Совета Федерации Федерального Собрания РФ⁴ Уполномоченный при Президенте РФ по правам ребенка вправе принимать участие в открытом и закрытом заседаниях Совета Федерации (статья 38 Регламента). Он также вправе участвовать в открытых и закрытых парламентских слушаниях, проводимых Советом Федерации. В данном случае также весьма интересен Закон Иркутской области от 12 июля 2010 года № 71-ОЗ «Об Уполномоченном по правам ребенка в Иркутской области»⁵, в статье 13 которого предусматривается право Уполномоченного по

¹ См.: Автономов А.С. Правовое обеспечение института детского омбудсмена в современной России // Институт уполномоченного по правам ребенка в России / Сост. и общ. ред. Г.В. Сабитова. М. 2005. С.24.

² Собр. законодательства РФ. 2002. № 1. Ст. 1.

³ Собр. законодательства РФ. 1998. № 7. Ст. 801.

⁴ Собр. законодательства РФ. 2002. № 7. Ст. 635, 2010, № 51 (ч. III). Ст. 6816.

⁵ Областная. 2010. 23 июля. № 83.

правам ребенка в Иркутской области участвовать в заседаниях Законодательного Собрания, в работе постоянных комитетов и постоянных комиссий Законодательного Собрания, Он также имеет право участвовать в разработке проектов законов Иркутской области и иных областных нормативных правовых по вопросам защиты прав ребенка. Кроме того, Уполномоченный по правам ребенка в Иркутской области в соответствии со статьей 16 названного Закона Иркутской области имеет право обращаться к субъектам права законодательной инициативы с предложениями, касающимися принятия федеральных законов и законов Иркутской области по вопросам защиты прав ребенка. Как представляется, подобный опыт регионального законодательства может быть использован и применительно к Уполномоченному при Президенте РФ по правам ребенка, что потребует внесения дополнений в первую очередь в Указ Президента РФ «Об Уполномоченном при Президенте РФ по правам ребенка», Регламент Государственной Думы Федерального Собрания РФ и, возможно, некоторые другие нормативные правовые акты.

На сегодняшний день уже существует практика участия Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка в разработке отдельных законопроектов. Это, в частности, проекты Федерального закона «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию» и Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в связи с принятием Федерального закона «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию», проекты некоторых других федеральных законов¹.

Но в целях предотвращения возможного нарушения прав и законных интересов детей важно, чтобы право Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка участвовать в заседаниях палат Федерального Собрания РФ, в разработке проектов федеральных законов, иных нормативных правовых актов

¹ Подробнее об этом см.: URL: <http://www.rfdeti.ru/content.php> (дата обращения: 20.02.2014)

по вопросам защиты прав ребенка было формально закреплено в соответствующих нормативных правовых актах.

Детального правового регулирования требует и процедура рассмотрения поступающих Уполномоченному при Президенте РФ по правам ребенка жалоб, обращений. Необходимо установить, при каких условиях они принимаются к рассмотрению, какими могут быть результаты их рассмотрения. В настоящее время в отсутствие специальных правовых норм порядок рассмотрения обращения граждан регулируется Федеральным законом 2 мая 2006 года № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ»¹, в соответствии с которым по общему правилу письменное обращение, поступившее в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в соответствии с их компетенцией, рассматривается в течение 30 дней со дня регистрации письменного обращения.

Данный подход находит подтверждение и в судебной практике. Так, Московский городской суд решение Симоновского районного суда города Москвы от 7 июля 2010 года о признании незаконным бездействия Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка оставил без изменения². При этом было указано, что удовлетворяя требования заявителей о признании незаконным бездействия Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка, и установив, что ответ на обращение заявителей в установленный законом месячный срок не последовал, заявители не были уведомлены о продлении срока рассмотрения их обращения, суд верно пришел к выводу о необоснованности продления срока рассмотрения заявления и незаконности бездействия Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка, выразившееся в нарушении сроков рассмотрении жалобы.

Для правового просвещения в сфере прав ребенка, форм и методов их защиты, размещения заключений, докладов Уполномоченный при Президенте РФ по правам ребенка должен иметь свободный доступ к средствам массовой

¹ Собр. законодательства РФ. 2006. № 19. Ст. 2060.

² См.: Определение Московского городского суда от 4 октября 2010 г. по делу № 33-28515 // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]: справочная правовая система.

информации. Чтобы обеспечить такую возможность, следует нормативно закрепить положение о том, что периодическое печатное издание, одним из учредителей (соучредителей) которого являются государственные или муниципальные органы, органы местного самоуправления, государственные предприятия, учреждения и организации либо которое финансируется полностью или частично за счет средств федерального бюджета или бюджета субъекта РФ, не вправе отказать в публикации заключений и иных документов Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка. Схожее требование для периодических печатных изданий содержит Федеральный конституционный закон «Об Уполномоченном по правам человека в РФ» в части опубликования документов Уполномоченного по правам человека в РФ. Поэтому такой же подход логично было бы применить и по отношению к Уполномоченному при Президенте РФ по правам ребенка.

В этом отношении интересен опыт некоторых зарубежных стран. Так, в Норвегии взаимодействию омбудсмена со средствами массовой информации, доведению информации об омбудсмене до населения, упрощению порядка обращения к омбудсмену уделяется большое внимание. Любопытен, например, тот факт, что сведения об омбудсмене, его контактных телефонах, адресе электронной почты размещаются на пакетах молока.

Проведенное исследование позволяет прийти к выводу о положительной динамике совершенствования правовых основ деятельности Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка, что, очевидно, свидетельствует о стремлении повысить эффективность его работы, усилить гарантии защиты прав детей в РФ. Однако наличие целого ряда недостатков и пробелов в законодательстве, регулирующем данную область общественных отношений, предопределяет необходимость продолжения данного процесса с учетом существующей правозащитной практики.

1.2. Компетенция Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка

Прежде чем перейти непосредственно к анализу вопроса о компетенции Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка необходимо разобраться с тем, что следует понимать под термином «компетенция». Несмотря на то, что этот термин часто употребляется в законодательстве (в том числе и применительно к Уполномоченному при Президенте РФ по правам ребенка¹), на сегодняшний день его легальное понятие отсутствует². Хотя ранее в статье 2 Федерального закона от 24 июня 1999 года № 119-ФЗ «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ»³, который уже утратил силу, компетенция органа государственной власти определялась как совокупность полномочий органа государственной власти по предметам ведения, установленным Конституцией РФ и принятыми в соответствии с Конституцией РФ конституциями (уставами) субъектов РФ.

В толковом словаре русского языка у слова «компетенция» выделяется два значения. Во-первых, это круг вопросов, в которых кто-нибудь хорошо осведомлен, а, во-вторых, круг чьих-либо прав, полномочий⁴. Нас же больше будет интересовать рассматриваемое слово во втором значении, так как оно больше подходит для юридической характеристики компетенции государственного органа. Под «компетенцией» в Большом юридическом словаре понимается совокупность юридически установленных полномочий, прав и обязанностей конкретного государственного органа (органа местного самоуправления) или должностного лица, определяющих их место в системе государственных органов (органов местного самоуправления).

¹ См.: Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних: Федеральный закон от 24 июня 1999 года № 120-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 1999. № 26. Ст. 3176, 2011. № 49 (ч. 5). Ст. 7056.

² См.: Власова К.Б. Споры о компетенции между органами публичной власти // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 3. С. 47 - 54.

³ Собр. законодательства РФ. 1999. № 26. Ст. 3176.

⁴ Ожегов С.И. Словарь русского языка. М., 1987. С. 234.

В юриспруденции существуют различные подходы к пониманию компетенции. Позиция одних авторов заключается в том, что компетенция органа управления рассматривается как его право и обязанность осуществлять конкретные управленческие функции в определенной сфере¹. По мнению С.С. Собянина, «компетенция предстает как совокупная характеристика властных возможностей органов и должностных лиц государственной (иной публичной) власти, определяющая, какие управленческие действия, с какой степенью самостоятельности и в каких сферах они вправе совершать»². Другие же специалисты включают в понятие компетенции властные полномочия или обязанности и права, подведомственность (круг дел)³. И тот и другой подход заслуживают внимания. Однако если рассматривать компетенцию в самом общем виде, то, как обоснованно отмечает Ю.А. Тихомиров, она представляет из себя комплекс легально установленных способов осуществления публичных функций⁴. Компетенция состоит из элементов двоякого рода. К компетенционным элементам относятся предметы ведения как юридически - определенные сферы и объекты воздействия, а также властные полномочия как гарантированная законом мера принятия решений. К сопутствующим элементам следует отнести прежде всего цели как долгосрочную нормативную ориентацию, выражающуюся в непрерывном решении возникающих задач посредством осуществления компетенции⁵.

Полномочия Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка довольно разнообразны, что позволяет выделить различные классификации, позволяющие их систематизировать и получить о них более полное представление. С научной точки зрения «правильно составленная классификация, отобразив закономерности развития классифицируемых объектов, глубоко вскрывает связи между изучаемыми объектами и помогает

¹ См.: Лазарев Б.М. Компетенция органов управления. М.: Юрид. лит. 1972. С. 11 - 85.

² Собянин С.С. Разграничение компетенции органов власти различных уровней в федеративном государстве // Государство и право. 2006. № 12. С.9.

³ См.: Бахрах Д.Н. Административное право России. М.: Норма, 2000. С. 177 – 178, Липатов Э.Г. Компетенция органов власти субъектов РФ в сфере правотворчества / под ред. В.В. Володина. Саратов: Изд-во Саратовского университета, 2009. 164 с.

⁴ См.: Тихомиров Ю.А. Теория компетенции // Журнал российского права. 2000. № 10. С. 24.

⁵ Там же. С. 24.

исследователю ориентироваться в самых сложных ситуациях, служит основой для обобщающих выводов и прогнозов»¹.

В зависимости от источника правового регулирования полномочия Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка могут быть разделены на полномочия, закрепленные указом Президента РФ, и полномочия, установленные федеральными законами. При этом изначально полномочия были определены лишь в Указе Президента РФ от 1 сентября 2009 года № 986, и позднее были зафиксированы в федеральных законах после принятия Федерального закона от 3 декабря 2011 года № 378-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основных гарантиях прав ребенка в РФ» и отдельные законодательные акты РФ в связи с введением института Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка».

Однако в соответствии со статьей 16.1 Федерального закона «Об основных гарантиях прав ребенка в РФ» Уполномоченный при Президенте РФ по правам ребенка обеспечивает защиту прав и законных интересов детей в пределах своих полномочий, предусмотренных соответствующим указом Президента РФ. Если буквально толковать указанную норму, то полномочия перечисляются и раскрываются в таком нормативном правовом акте, как указ Президента РФ. Но в действительности это не так. Хотя большая часть полномочий Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка установлена в указе Президента РФ, есть еще и полномочия, закрепленные федеральными законами. Это, в частности, Закон РФ от 21 июля 1993 года № 5473-1 «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы» (часть четвертая статьи 38)², Федеральный закон от 15 июля 1995 года № 103-ФЗ «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» (часть пятая статьи 7)³, Уголовно-исполнительный кодекс РФ (часть первая статьи 24)⁴ и другие законы. Поэтому для устранения имеющейся в статье 16.1 Федерального закона «Об основных

¹ Кондаков Н.И. Логический словарь-справочник. М.: Наука. 1975. С.247.

² Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 33. Ст. 1316.

³ Собр. законодательства РФ. 1995. № 29. Ст. 2759.

⁴ Собр. законодательства РФ. 1997. № 2. Ст. 198.

гарантиях прав ребенка в РФ» неточности представляется необходимым внести в нее изменения, установив, что Уполномоченный при Президенте РФ по правам ребенка в пределах своих полномочий, предусмотренных федеральными законами, указами Президента РФ, обеспечивает защиту прав и законных интересов детей. Замена слова «указ» на «указы» также видится необходимой, так как позволит Президенту РФ принимать указы, детализирующие полномочия Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка в разных областях.

Вполне возможно, что некоторые полномочия в будущем могут быть закреплены и международными договорами. Например, Договором между Российской Федерацией и Итальянской Республикой о сотрудничестве в области усыновления (удочерения) детей, подписанным в городе Москве 6 ноября 2008 года¹ и ратифицированном Федеральным законом от 9 ноября 2009 года № 258-ФЗ², компетентным органом, осуществляющим контроль за условиями жизни и воспитания усыновленного ребенка с Российской Стороны определен орган опеки и попечительства по месту жительства усыновителей и усыновленного ребенка. И с согласия договаривающихся сторон в аналогичных случаях еще одним субъектом, осуществляющим контроль за соблюдением прав ребенка со стороны РФ, мог бы выступать Уполномоченный при Президенте РФ по правам ребенка.

По своему характеру (по функциональному признаку) могут быть выделены полномочия по организации и управлению деятельностью аппарата Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка, полномочия по контролю и надзору, полномочия по осуществлению экспертно-аналитической деятельности, полномочия по осуществлению правового просвещения, полномочия по координации деятельности уполномоченных по правам ребенка в субъектах РФ.

¹ Собр. законодательства РФ. 2010. № 5. Ст. 462.

² О ратификации Договора между Российской Федерацией и Итальянской Республикой о сотрудничестве в области усыновления (удочерения) детей: Федеральный закон от 9 ноября 2009 г. № 258-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 2009. № 45. Ст. 5276.

В зависимости от порядка (самостоятельности) реализации полномочий возможно выделение полномочий, осуществляемых Уполномоченным при Президенте РФ по правам ребенка самостоятельно или же с участием уполномоченных государственных органов и должностных лиц. Основу для такой классификации дают положения Указа Президента РФ от 1 сентября 2009 года № 986, предусматривающие право Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка проводить самостоятельно или совместно с уполномоченными государственными органами и должностными лицами проверку деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов РФ, а также должностных лиц.

Уполномоченному при Президенте РФ по правам ребенка в соответствии с Указом Президента РФ от 1 сентября 2009 года № 986 предоставляется целый ряд полномочий. Это, в частности, право: посещать органы власти, организации; направлять запросы и получать в порядке, предусмотренном законом, информацию, материалы, документы; проводить проверки (совместно с государственными органами, наделенными соответствующими полномочиями, или самостоятельно) деятельности государственных органов власти и должностных лиц; готовить и направлять заключение со своими рекомендациями органам власти, должностным лицам, действия или бездействие которых, по мнению Уполномоченного, нарушают права ребенка; привлекать ученых, научные организации для проведения научных и экспертных работ в области защиты прав ребенка.

При этом справедливым является замечание о том, что институт уполномоченного по правам ребенка пока не интегрирован в систему федерального законодательства, что ограничивает его возможности осуществлять защиту прав детей¹.

Некоторые из указанных полномочий получили свое развитие в перечисленных выше Федеральных законах. Но часть из них нуждается в дальнейшей правовой регламентации. Так, процедура проведения проверок

¹ См.: Ржевская Л.В. Институт уполномоченного по правам ребенка: опыт России и зарубежных стран // Юридический мир. 2010. № 8. С. 44.

деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов РФ, а также должностных лиц Уполномоченным при Президенте РФ по правам ребенка в настоящее время не определена. Вместе с тем, этот вопрос важен не только для самого Уполномоченного, но для тех лиц, у кого такие проверки могут проводиться. Как справедливо было отмечено Ю.Н. Стариловым, административная дискреция должна иметь четко определенные нормативные рамки¹.

Между тем, только в течение 2010 года Уполномоченный по правам ребенка осуществил инспекционные проверки более чем в 40 субъектах РФ. Проверками было охвачено более 600 учреждений (дома ребенка, детские больницы, центры временного содержания несовершеннолетних правонарушителей, воспитательные и женские колонии, детские дома и школы-интернаты для детей сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, коррекционные детские учреждения, детские дома-интернаты органов социальной защиты населения, специальные образовательные учреждения закрытого типа для детей с девиантным поведением)².

В качестве одного из путей решения данной проблемы можно было предложить разработать и издать соответствующий указ Президента РФ. Примеры принятия подобных указов существуют. Так, 21 сентября 2009 года были подписаны Указы Президента РФ № 1065 «О проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими, и соблюдения федеральными государственными служащими требований к служебному поведению»³ и № 1066 «О проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение государственных должностей РФ, и лицами, замещающими государственные должности РФ, и соблюдения

¹ См.: Старилов Ю.Н. Административное право на уровень правового государства. Воронеж. 2003. С. 47.

² См.: О положении детей в РФ. 2010 год: государственный доклад Минздравсоцразвития РФ // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]: справочная правовая система.

³ Собр. законодательства РФ. 2009. № 39. Ст. 4588.

ограничений лицами, замещающими государственные должности РФ»¹. Что же следует понимать под проверкой? Легального определения проверки, проводимой Уполномоченным при Президенте РФ по правам ребенка, не существует. Вместе с тем, следует отметить, что в законодательстве содержание термина проверка раскрывается применительно к государственному контролю (надзору), муниципальному контролю в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей².

Поэтому можно предложить следующее определение подобной проверки - это совокупность проводимых Уполномоченным при Президенте РФ по правам ребенка самостоятельно или совместно с уполномоченными государственными органами и должностными лицами в отношении федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов РФ, а также должностных лиц мероприятий по контролю для оценки соответствия осуществляемой ими деятельности или действий (бездействия), требованиям общепризнанных принципов и норм международного права, Конституции РФ, международным договорам РФ, федеральным конституционным законам, федеральным законам, издаваемым в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами РФ в сфере прав, свобод и законных интересов детей, а также их гарантий.

В указе Президента РФ необходимо урегулировать основания и порядок назначения проверки, срок проведения, порядок оформления результатов проверки, особенности взаимодействия с уполномоченными органами власти. Основаниями для проведения проверки могли бы стать: поручения Президента РФ, жалобы граждан, обращения государственных органов и органов местного самоуправления, Общественной палаты РФ, юридических лиц, получение сведений о нарушениях прав детей из средств массовой информации. Срок проверки мог бы составлять до 60 календарных дней (подобный срок, например, установлен в перечисленных выше Указах Президента РФ №1065,

¹ Собр. законодательства РФ. 2009. № 39. Ст. 4589.

² О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля: Федеральный закон от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6249.

№1066). И уже в рамках этого срока в зависимости от конкретной ситуации следует определять точный срок проверки. При необходимости срок проведения проверки можно было бы продлять еще на 30 календарных дней. Результаты проверки должны оформляться актом.

Вопросы взаимодействия при проведении проверок с уполномоченными государственными органами и должностными лицами могут регулироваться также и приказами этих государственных органов¹. В соглашении, заключенном в 2012 году Уполномоченным при Президенте РФ по правам ребенка и Генеральной прокуратурой РФ, прямо не предусмотрено совместное проведение проверок. Но вместе с тем, в целях реализации соглашения по согласованию сторон могут быть использованы другие не противоречащие законодательству РФ формы взаимодействия по вопросам защиты прав, свобод и охраняемых законом интересов ребенка. То есть перечень форм взаимодействия является открытым, что не исключает возможности совместного проведения проверок.

При этом у Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка нет права на ознакомление с гражданскими и уголовными делами, по которым вступили в законную силу решения (приговоры), что несколько сужает возможность выявления нарушения прав ребенка при проведении проверок Уполномоченным при Президенте РФ по правам ребенка. Нет у него возможности обратиться и в компетентные государственные органы с ходатайством о возбуждении дисциплинарного или административного производства либо уголовного дела в отношении должностного лица, в решениях или действиях (бездействии) которого усматриваются нарушения прав и свобод ребенка. Хотя, как отмечается в юридической литературе, «детский омбудсмен должен обладать теми же полномочиями, которыми

¹ Вопросы взаимодействия при проведении контрольных мероприятий, как правило, регулируются совместными приказами контролирующих органов. См., например, Об утверждении порядка взаимодействия органов внутренних дел и налоговых органов по предупреждению, выявлению и пресечению налоговых правонарушений и преступлений: Приказ МВД РФ от 30 июня 2009 г. № 495, ФНС РФ № ММ-7-2-347 // Российская газета. 2009. 16 сентября. № 173 и др.

пользуется Уполномоченный по правам человека в РФ»¹. В целом можно поддержать данный тезис, но с оговоркой, что у Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка в силу специфики правового положения детей могут быть и иные полномочия, не предоставленные Уполномоченному по правам человека в РФ.

Как уже отмечалось, Уполномоченный при Президенте РФ по правам ребенка имеет право беспрепятственно посещать органы власти и организации. Их посещение может проводиться Уполномоченным при Президенте РФ по правам ребенка как в профилактических целях, так и для выявления уже допущенных нарушений прав ребенка (в том числе и в ходе проведения проверок). Но по Указу Президента РФ от 1 сентября 2009 года № 986 в числе субъектов, в отношении которых можно проводить проверки, нет организаций. Поэтому в целях устранения несоответствия между перечисленными полномочиями необходимо внести дополнения в Указ Президента РФ, распространив права по проведению проверок и в отношении организаций независимо от форм собственности и ведомственной принадлежности, деятельность которых связана с обеспечением прав детей.

Что же касается полномочия запрашивать и получать от федеральных и региональных органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций, должностных лиц документы, сведения, материалы, то с его реализацией также могут возникнуть проблемы, так как в законодательстве нет четкого срока в течение которого, например, организация должна подготовить ответ на запрос Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка. Можно, конечно, предположить, что этот срок будет указан в самом запросе, но в условиях правового государства предельные сроки ответа на запрос, представления документов должны быть определены в нормативном правовом акте, как, например, это сделано в статьях 93, 93.1 Налогового кодекса РФ² или в статье 34 Федерального конституционного закона от 26

¹ Дикарев И.С. Участие омбудсмена в пересмотре судебных решений в порядке надзора // Российская юстиция. 2010. № 8. С. 26.

² Собр. законодательства РФ. 1998. № 31. Ст. 3824.

февраля 1997 года № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в РФ»¹. В этой связи представляется необходимым урегулировать и этот вопрос в Указе Президента РФ, регулирующем статус Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка.

Также следует отметить, что в законодательстве не установлен срок, в течение которого государственные и местные органы власти, должностные лица должны рассмотреть заключение с рекомендациями по принятию мер по восстановлению прав (интересов) ребенка, направленное им Уполномоченным при Президенте РФ по правам ребенка. В этой связи следует юридически оформить обязанность указанных субъектов письменно сообщать Уполномоченному о результатах рассмотрения такого заключения не позднее одного месяца со дня его поступления.

Право привлекать в порядке, предусмотренном законом, научные, иные организации, а также ученых для проведения экспертных, научных, аналитических работ в области защиты прав ребенка также нуждается в дальнейшей конкретизации. В настоящее время порядок привлечения научных и иных организаций, ученых и специалистов не определен, что затрудняет проведение экспертных и научно-аналитических работ. Лишь в уставе федерального государственного бюджетного учреждения «Аппарат Общественной палаты РФ» предусмотрено, что Аппарат Общественной палаты по поручению Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка заключает гражданско-правовые договоры с учеными и специалистами, научными и иными организациями для осуществления экспертных и научно-аналитических работ по вопросам защиты прав ребенка².

Кроме того, заключение договоров на проведение таких работ требует выделения соответствующих средств из федерального бюджета. А для этого необходимо эти средства предусмотреть в пределах расходов федерального бюджета на обеспечение деятельности Уполномоченного при Президенте РФ

¹ Собр. законодательства РФ. 1997. № 9. Ст. 1011.

² О создании федерального государственного бюджетного учреждения «Аппарат Общественной палаты РФ»: Постановление Правительства РФ от 30 сентября 2005 г. № 590 // Собр. законодательства РФ. 2005. № 40. Ст. 4042, 2011. № 2. Ст. 296.

по правам ребенка. В качестве промежуточного варианта решения данного вопроса можно предложить Уполномоченному при Президенте РФ по правам ребенка заключение с научно-исследовательскими и иными организациями договоров о сотрудничестве на безвозмездной основе.

Являясь членом Координационного совета при Президенте РФ по реализации Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012 - 2017 годы Уполномоченный при Президенте РФ по правам ребенка, принимает участие в заседаниях Совета¹. Совет является совещательным и консультативным органом при Президенте РФ, и для реализации возложенных на него задач ему предоставлены различные права (право запрашивать и получать в установленном порядке необходимые материалы, приглашать на свои заседания должностных лиц, привлекать в установленном порядке к работе Совета специалистов и т.д.). В том числе Совету дано право пользоваться в установленном порядке базами данных Администрации Президента РФ, органов государственной власти и местного самоуправления. Примечательно, что Комиссия при Президенте РФ по реализации приоритетных национальных проектов и демографической политике, в состав которой также входит Уполномоченный при Президенте РФ по правам ребенка таким правом не обладает². Как член Совета Уполномоченный при Президенте РФ по правам ребенка также может получить доступ к этой информации. Однако, как представляется, полномочие пользоваться перечисленными выше базами данных должно быть закреплено в Указе Президента РФ от 1 сентября 2009 года № 986, вне зависимости от участия в работе каких-либо органов. Это выглядело бы последовательной мерой, учитывая, что по действующему законодательству Уполномоченный при Президенте РФ по правам ребенка имеет полномочия по направлению запросов на получение информации, доступ к которой ограничен.

¹ См.: О Координационном совете при Президенте РФ по реализации Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012 - 2017 годы: Указ Президента РФ от 10 сентября 2012 г. № 1274 // Собр. законодательства РФ. 2012. № 38. Ст. 5067.

² См.: О Комиссии при Президенте РФ по реализации приоритетных национальных проектов и демографической политике: Указ Президента РФ от 20 сентября 2010 г. № 1142 // Собр. законодательства РФ. 2010. № 39. Ст. 4927.

Например, на основании статьи 8 Федерального закона от 21 июля 1997 года № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним»¹ орган, осуществляющий государственную регистрацию прав, предоставляет бесплатно информацию о зарегистрированных правах на недвижимое имущество и сделках с ним по запросам Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка. В соответствии со статьей 11 Федерального закона от 16 апреля 2001 года № 44-ФЗ «О государственном банке данных о детях, оставшихся без попечения родителей»² Уполномоченному при Президенте РФ по правам ребенка по его запросу конфиденциальную информацию о детях, которые остались без попечения родителей, и гражданах, изъявивших желание принять детей на воспитание, обязаны предоставлять региональные операторы и федеральный оператор. А согласно статье 12 Федерального закона от 15 ноября 1997 года № 143-ФЗ «Об актах гражданского состояния»³ руководитель органа записи актов гражданского состояния обязан сообщить ему по запросу сведения о государственной регистрации акта гражданского состояния. Эти положения законов дают возможность получать конфиденциальную информацию и использовать ее в целях защиты прав детей.

Среди детей отечественное законодательство выделяет особую группу - детей, находящихся в трудной жизненной ситуации. В соответствии со статьей 2 Федерального закона от 24 июля 1998 года № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в РФ» к ним, например, относятся дети, которые отбывают наказание в виде лишения свободы в воспитательных колониях. Согласно данным Министерства здравоохранения и социального развития РФ в 2010 году в местах лишения свободы содержалось 4053 несовершеннолетних, в следственных изоляторах – 2092 несовершеннолетних⁴. По состоянию на 1 января 2010 года при 11 из 47 исправительных колоний, предназначенных для

¹ Собр. законодательства РФ. 1997. № 30. Ст. 3594.

² Собр. законодательства РФ. 2001. № 17. Ст. 1643.

³ Собр. законодательства РФ. 1997. № 47. Ст. 5340.

⁴ О положении детей в РФ. 2010 год: государственный доклад Минздравсоцразвития РФ // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]: справочная правовая система.

отбывания наказания женщин, имелись дома ребенка. В них проживало 846 детей¹.

И хотя по сравнению с 2009 годом наблюдается тенденция на существенное снижение числа несовершеннолетних, находящихся в местах лишения свободы, следственных изоляторах, количество детей, которые содержатся под стражей либо отбывают наказание в виде лишения свободы, довольно велико. Уполномоченный при Президенте РФ по правам ребенка наделен полномочиями и по защите прав такой категории детей.

При принятии решений о наказаниях, которые могут применяться к совершившим правонарушения несовершеннолетним, должностные лица органов государственной власти, местного самоуправления действуют в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права, нормами, предусмотренными международными договорами РФ, в том числе в части гуманного обращения с несовершеннолетними, оказания им квалифицированной юридической помощи, законодательством РФ.

Обеспечение приоритета благополучия ребенка (личного, социального), учет возрастного фактора, социального положения ребенка, специализация правоприменительных процедур являются обязательными.

Уполномоченный при Президенте РФ по правам ребенка, региональные уполномоченные по правам ребенка согласно части 4 статьи 38 Закона РФ от 21 июля 1993 года № 5473-1 «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы» без специального разрешения могут посещать исполняющие наказания учреждения, следственные изоляторы, в которых содержатся несовершеннолетние, а также беременные женщины и женщины, имеющие детей в домах ребенка исправительных учреждений.

В части 5 статьи 7 Федерального закона от 15 июля 1995 года № 103-ФЗ «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» содержится аналогичная норма (в части посещения мест

¹ См.: Концепция развития уголовно-исполнительной системы РФ до 2020 года: утв. Распоряжением Правительства РФ от 14 октября 2010 г. № 1772-р // Собр. законодательства РФ. 2010. № 43. Ст. 5544.

содержания под стражей, где находятся несовершеннолетние и беременные женщины).

Предоставление подобного права, безусловно, дает возможность Уполномоченному при Президенте РФ по правам ребенка, своевременно обнаруживать нарушения прав несовершеннолетних, реагировать на них. Так, дом ребенка при женской колонии в городе Можайске посещали как Уполномоченный при Президенте РФ по правам ребенка, так и Уполномоченный по правам ребенка в Московской области.

Приведенные выше нормы позволяют прийти к выводу о том, что субъектами, защиту которых обеспечивает Уполномоченный при Президенте РФ по правам ребенка, являются не только дети, но и беременные женщины, женщины, имеющие детей в домах ребенка исправительных учреждений. Конечно, самочувствие беременной женщины, на которое влияют условия содержания в учреждениях, исполняющих наказания, и следственных изоляторах, сказывается на здоровье ребенка, которого она будет рожать. И с этих позиций можно объяснить предоставление указанных полномочий Уполномоченному при Президенте РФ по правам ребенка. Однако в данном случае полномочия, предоставляемые ему законодательством, дублируют полномочия Уполномоченного по правам человека в РФ, так как ни Федеральный конституционный закон от 26 февраля 1997 года № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в РФ», ни Федеральные законы «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы», «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» не содержат каких-либо ограничений для Уполномоченного по правам человека в РФ посещать те же учреждения и рассматривать жалобы беременных женщин и женщин, имеющих детей в домах ребенка исправительных учреждений.

На практике по объективным причинам порой довольно сложно разграничить права ребенка и права его матери. Поэтому, исходя из интересов ребенка Уполномоченный при Президенте РФ по правам ребенка, вероятно,

должен реагировать и на другие нарушения законодательства, допускаемые в отношении матерей. Например, не предоставление в соответствии со статьей 258 Трудового кодекса РФ¹ работающим женщинам, у которых есть дети в возрасте до полутора лет, дополнительного перерыва, необходимого для кормления ребенка (детей), можно рассматривать не только как несоблюдение трудовых прав работника, но и как нарушение прав ребенка.

Получению достоверной информации о состоянии дел в учреждениях, исполняющих наказания, и следственных изоляторах способствует и то, что в соответствии со статьей 21 Федерального закона от 15 июля 1995 года № 103-ФЗ «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» предложения, заявления и жалобы, адресованные Уполномоченному при Президенте РФ по правам ребенка, уполномоченным по правам ребенка в субъектах РФ цензуре не подлежат и не позднее следующего за днем подачи предложения, заявления или жалобы рабочего дня направляются адресату в запечатанном пакете. По статье 91 Уголовно-исполнительного кодекса РФ переписка осужденного с уполномоченными по правам ребенка не подлежит цензуре. Кроме того, согласно статье 15 Федерального закона от 10 июня 2008 года № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания»² при осуществлении общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания общественные наблюдательные комиссии по итогам осуществления общественного контроля за обеспечением прав несовершеннолетних, беременных женщин, женщин, имеющих детей в домах ребенка исправительных учреждений, направляют Уполномоченному при Президенте РФ по правам ребенка, региональным уполномоченным по правам ребенка в пределах соответствующих территорий материалы.

Если же Уполномоченный при Президенте РФ по правам ребенка направляет на рассмотрение в учреждения или органы уголовно-

¹ Собр. законодательства РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 3.

² Собр. законодательства РФ. 2008. № 24. Ст. 2789.

исполнительной системы обращения подозреваемых, обвиняемых или осужденных, то ответ о принятых решениях или мерах по существу обращения направляется заявителю, а также в случае запроса Уполномоченному при Президенте РФ по правам ребенка.

Отдел по работе с обращениями граждан управления делами Федеральной службы исполнения наказаний России осуществляет особый контроль по исполнению обращений, поступивших от Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка¹.

Следует также отметить, что 1 августа 2011 года было подписано соглашение между Министерством юстиции РФ и Уполномоченным при Президенте РФ по правам ребенка, согласно которому Министерство юстиции РФ по запросу Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка представляет сведения о предпринимаемых мерах по защите прав несовершеннолетних в области исполнения уголовных наказаний и судебных актов, деятельности нотариата, адвокатуры, государственной регистрации актов гражданского состояния, а также результаты обобщений практики применения законодательства РФ и анализа реализации государственной политики в данной сфере.

В свою очередь, Уполномоченный при Президенте РФ по правам ребенка информирует Министерство юстиции РФ об известных ему нарушениях прав и охраняемых законом интересов несовершеннолетних в указанной области, о рассмотренных и признанных обоснованными обращениях граждан РФ.

Проведенный анализ показывает, что действующее законодательство позволяет Уполномоченному при Президенте РФ по правам ребенка обеспечивать защиту прав несовершеннолетних, содержащихся под стражей, отбывающих наказание в виде лишения свободы.

Одной из острых современных социальных проблем является безнадзорность несовершеннолетних. Родители или иные законные

¹ См.: Об утверждении Административного регламента предоставления государственной услуги по организации рассмотрения предложений, заявлений и жалоб осужденных и лиц, содержащихся под стражей: приказ Минюста России от 29 июня 2012 г. № 125 // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]: справочная правовая система.

представители нередко безответственно относятся к исполнению своих обязанностей по воспитанию, обучению, содержанию детей, что создает благоприятную среду для антиобщественной деятельности подростков. Поэтому необходима целая система социальных, правовых, педагогических и иных мер, направленных на выявление и устранение причин и условий, способствующих безнадзорности, беспризорности, правонарушениям и антиобщественным действиям несовершеннолетних. В соответствии с пунктом 3 статьи 4 Федерального закона от 24 июня 1999 года № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» участие в деятельности по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка, уполномоченных по правам ребенка в субъектах РФ, других органов, учреждений и организаций осуществляется в пределах их компетенции в порядке, установленном законодательством РФ и (или) законодательством субъектов РФ. Однако указанная норма, к сожалению, не получила своего дальнейшего развития в федеральном законодательстве. Названный выше Закон в пункте 10 статьи 15 содержит лишь указание на то, что переписка несовершеннолетнего с органами, осуществляющими контроль за деятельностью специальных учебно-воспитательных учреждений закрытого типа, с судом, прокуратурой, Уполномоченным по правам человека в РФ, Уполномоченным при Президенте РФ по правам ребенка, Уполномоченным по правам человека в субъекте РФ, уполномоченным по правам ребенка в субъекте РФ не подлежит цензуре. В этой связи заслуживает внимания предложение Н.В. Сараева о дополнении статьи 9 рассматриваемого Закона «пунктом о незамедлительном информировании органами и учреждениями системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних уполномоченного по правам ребенка о фактах нарушения прав, свобод и законных интересов несовершеннолетних»¹. В Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012 - 2017 годы, утвержденной Указом

¹ Сараев Н.В. Уполномоченный по правам ребенка в РФ как новый правовой институт // Юристъ-правоведь. 2011. № 2. С.37.

Президента РФ от 1 июня 2012 года № 761¹, предусматривается включение в систему органов профилактики правонарушений несовершеннолетних помимо судов, подразделений Следственного комитета РФ, учреждений и органов уголовно-исполнительной системы и уполномоченных по правам ребенка, неправительственных организаций. Реализация данного предложения позволила бы проводить профилактическую работу комплексно. Но для этого в федеральном законе должны быть четко определены полномочия каждого из перечисленных субъектов.

Весьма серьезным пробелом в законодательстве, определяющем правовой статус Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка, является отсутствие полномочия по подготовке ежегодного доклада о своей деятельности. В данном случае следует поддержать предложение О.В. Ефремовой о внесении изменений в Указ Президента РФ от 1 сентября 2009 года № 986 «Об Уполномоченном при Президенте РФ по правам ребенка», устанавливающих обязательность подготовки Уполномоченным при Президенте РФ по правам ребенка ежегодного доклада о своей деятельности и его направления Президенту РФ, в Совет Федерации и Государственную Думу, Правительство РФ, Конституционный Суд РФ, Верховный Суд РФ, Генеральному прокурору РФ². Действительно, обобщение типичных нарушений прав ребенка, предложение законодательных, организационных, финансовых мер по предупреждению этих нарушений в рамках одного документа позволяет получить целостную картину в сфере деятельности Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка, правильно скоординировать работу различных субъектов. Развивая высказанное предложение, Указ Президента РФ можно также дополнить нормой, предусматривающей право Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка готовить специальные доклады по отдельным вопросам соблюдения

¹ О Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012 - 2017 годы: Указ Президента РФ от 1 июня 2012 г. № 761 // Собр. законодательства РФ. 2012. № 23. Ст. 2994.

² См.: Ефремова О.В. Системные аспекты повышения эффективности деятельности института Уполномоченного по правам ребенка // Среднерусский вестник общественных наук. 2010. № 4. С. 119.

прав и свобод детей. При этом ежегодные и специальные доклады должны официально публиковаться.

К достаточно актуальной и обсуждаемой теме, связанной с компетенцией Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка, относится возможность предоставления ему полномочия представлять интересы ребенка в суде. Например, И.С. Дикарев предлагает наделить Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка комплексом процессуальных прав, обеспечивающих возможность обжалования в порядке надзора вступивших в законную силу приговоров, определений и постановлений¹. По мнению О.В. Ефремовой, ему надо предоставить право обратиться в суд с заявлением в защиту прав ребенка, нарушенных решениями или действиями (бездействием) государственного органа, органа местного самоуправления или должностного лица, а также лично либо через своего представителя участвовать в процессе в установленных законом формах². Аналогичное право есть у Уполномоченного по правам человека в РФ и, как показывает практика, ему удается довольно эффективно в суде защищать нарушенные права граждан. Поэтому внесение изменений в Указ Президента РФ, Гражданский процессуальный кодекс РФ, направленных на предоставление права Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка участвовать в судебном процессе, следует признать оправданным. В настоящее время есть практика выступления Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка в Конституционном Суде РФ в статусе приглашенного лица³.

Необходимость принятия соответствующих законодательных актов, определяющих компетенцию и права уполномоченных по правам ребенка на федеральном и региональном уровнях, включая право на обращение в суд, порядок представления докладов признана и в Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012 - 2017 годы. Это должно, по мнению ее

¹ См.: Дикарев И.С. Указ. соч. С. 24 - 26.

² См.: Ефремова О.В. указ. соч. С. 119.

³ См.: По делу о проверке конституционности пункта 13 части первой статьи 83, абзаца третьего части второй статьи 331 и статьи 351.1 Трудового кодекса РФ в связи с жалобами граждан В.К. Барабаш, А.Н. Бекасова и других и запросом Мурманской областной Думы: Постановление Конституционного Суда РФ от 18 июля 2013 г. № 19-П // Собр. законодательства РФ. 2013. № 30 (часть 2). Ст. 4189.

разработчиков, с которым следует согласиться, усилить институт уполномоченных по правам ребенка.

Не урегулировано в законодательстве и полномочие Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка по взаимодействию с компетентными органами иностранных государств в установленной сфере деятельности и осуществлению с ними информационного обмена. В настоящее время Уполномоченный при Президенте РФ по правам ребенка избран ассоциированным членом Европейской Сети детских омбудсменов.

Между тем, в связи с участвовавшими случаями нарушения прав российских детей¹, усыновленных иностранными гражданами, необходимо на нормативном уровне закрепить полномочия и в этой сфере, внося соответствующие поправки в Указ Президента РФ «Об Уполномоченном при Президенте РФ по правам ребенка».

Таким образом, можно отметить, что действующее законодательство, хотя и наделяет Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка довольно широкими полномочиями, в ряде случаев нуждается в корректировке. Изменения должны быть направлены на устранение имеющихся противоречий в законодательстве, предоставление новых и уточнение уже имеющихся полномочий, позволяющих осуществлять защиту прав ребенка с учетом вызовов времени.

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

Повышение уровня защиты прав детей, которые в силу своего возраста весьма уязвимы для противоправных посягательств, является одной из приоритетных государственных задач в РФ, на реализацию которой направлена

¹ Так, в 2012 - 2013 годы Следственным комитетом РФ расследовалось 14 уголовных дел по фактам посягательства на жизнь и здоровье российских детей, усыновленных иностранными гражданами // URL: <http://www.rg.ru/2013/11/28/usynovlenie-anons.html> (дата обращения: 16.05.2014).

деятельность различных органов власти и их должностных лиц. Но эта деятельность в силу разных причин (в том числе и из-за пробелов, недостатков в законодательстве) не всегда оказывает существенное влияние на улучшение положения детей.

Указ Президента РФ «Об Уполномоченном при Президенте РФ по правам ребенка», в соответствии с которым была учреждена должность Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка и где давалась рекомендация органам государственной власти субъектов РФ ввести аналогичную должность в регионах, несмотря на всю свою значимость для обеспечения эффективной защиты прав и интересов ребенка, многие вопросы деятельности Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка оставил за рамками правового регулирования. Статья 16.1 Федерального закона от 24 июля 1998 года № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в РФ», посвященная Уполномоченному при Президенте РФ по правам ребенка и уполномоченному по правам ребенка в субъекте РФ, имеет отсылочный характер и указывает, что их полномочия, специфика правового статуса, определяются, соответственно, указом Президента РФ, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ.

Значительное расширение прав Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка и уполномоченных по правам ребенка в субъектах РФ произошло после принятия Федерального закона от 3 декабря 2011 года № 378-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основных гарантиях прав ребенка в РФ» и отдельные законодательные акты РФ в связи с введением института Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка». Однако в нем и в приведенных выше правовых актах не были раскрыты особенности взаимодействия указанных субъектов. Между тем, как справедливо отмечает О. А. Бондаренко, для эффективной реализации конституционных прав и свобод ребенка необходимо активное взаимодействие между органами государственной власти, органами местного самоуправления, институтами

гражданского общества¹. Очевидно, что не менее важным является и сотрудничество Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка с уполномоченными по правам ребенка в субъектах РФ.

Более детально эти вопросы регулируются в нормативных правовых актах субъектов РФ. Во многих из них предусматривается, что уполномоченный по правам ребенка в субъекте РФ взаимодействует с Уполномоченным при Президенте РФ по правам ребенка. Упоминания об этом, в частности, содержатся в соответствующих законах Республики Башкортостан², Хабаровского края³, Владимирской⁴, Липецкой⁵, Мурманской⁶, Рязанской⁷, Свердловской⁸ областей и ряда других субъектов РФ. И на практике Уполномоченный при Президенте РФ по правам ребенка постоянно сотрудничает с уполномоченными по правам ребенка в субъектах РФ, что позволяет повысить эффективность защиты прав ребенка. В нормативных правовых актах некоторых субъектов РФ закрепляются отдельные формы такого взаимодействия. Например, Уполномоченный по правам ребенка в Республике Татарстан, Республике Тыва, в Санкт-Петербурге, Забайкальском крае, Новгородской, Ярославской областях в случае нарушения прав, свобод и законных интересов ребенка федеральными органами и организациями обращается к Уполномоченному при Президенте РФ по правам ребенка. Это связано с тем, что компетенция региональных уполномоченных

¹ См.: Бондаренко О.А. Реализация конституционных прав и свобод ребенка в РФ: Автореф. дис....канд. юрид. наук. Челябинск, 2012. С. 10.

² Об Уполномоченном по правам ребенка в Республике Башкортостан: Закон Республики Башкортостан от 28 декабря 2009 г. № 193-з // Ведомости Государственного Собрания - Курултая, Президента и Правительства Республики Башкортостан. 2010. № 3(321). Ст. 64; 2012. № 10(376). Ст. 515; 2013. № 3(405). Ст. 100.

³ Об уполномоченном по правам ребенка в Хабаровском крае: Закон Хабаровского края от 23 ноября 2011 г. № 135 // Собр. законодательства Хабаровского края. 2011. № 12; 2012. № 4.

⁴ Об Уполномоченном по правам ребенка во Владимирской области: Закон Владимирской области от 25 ноября 2010 г. № 108-ОЗ // Владимирские ведомости. 2010. 30 ноября. № 306.

⁵ Об Уполномоченном по правам ребенка в Липецкой области: Закон Липецкой области от 18 августа 2011 г. № 523-ОЗ // Липецкая газета. 2011. 26 августа. № 164; 2012. 2 марта. № 41; 11 мая. № 89.

⁶ Об Уполномоченном по правам ребенка в Мурманской области: Закон Мурманской области от 8 ноября 2010 г. № 1268-01-ЗМО // Мурманский Вестник. 2010. 11 ноября. № 210/1; 2010. 29 декабря. № 248; 2012. 31 мая. № 96.

⁷ Об Уполномоченном по правам человека в Рязанской области и Уполномоченном по правам ребенка в Рязанской области: Закон Рязанской области от 27 мая 2011 г. № 38-ОЗ // Рязанские ведомости. 2011. 28 мая, 31 мая, 13 сентября, 16 ноября; 2013. 30 апреля.

⁸ Об Уполномоченном по правам ребенка в Свердловской области: Областной закон от 15 июля 2010 г. № 57-ОЗ // Областная газета. 2010. 19 июля. № 253-261; 2011. 25 мая. № 175-177; 12 ноября. № 417-420; 2012. 11 декабря. № 538-539; 2013. 9 апреля. № 168-169.

распространяется на государственные органы субъекта РФ и органы местного самоуправления, образованные в границах субъекта РФ. Деятельность на территории субъекта РФ управлений федеральных органов власти находится в ведении РФ. Поэтому поступающие к региональному уполномоченному жалобы на их действия передаются на рассмотрение Уполномоченному при Президенте РФ по правам ребенка.

В целях информирования Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка о соблюдении и защите прав, свобод и законных интересов детей Уполномоченный по правам ребенка в Республике Адыгея, Республике Тыва, Республике Хакасия, Псковской, Томской областях направляет ему доклад о своей деятельности. Уполномоченный по правам ребенка в Тамбовской области и в Ненецком автономном округе может в случае необходимости направлять ему также заключения и рекомендации. Примечательно, что в каких конкретно случаях такая необходимость возникает, в региональных законах не указывается¹. В Камчатском же крае Уполномоченный по правам человека и защите детства может самостоятельно или по запросам Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка направлять информацию по отдельным вопросам соблюдения прав и свобод человека и гражданина.

Проведенный анализ позволяет сделать вывод, что законодательство субъектов РФ в части установления направлений взаимодействия Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка с уполномоченными по правам ребенка в субъектах РФ 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

¹ См.: Об Уполномоченном по правам ребенка в Тамбовской области: Закон Тамбовской области от 31 декабря 2009 г. № 609-3 // Тамбовская жизнь. 2010. 13 января. № 2; 2013. 13 марта; Об Уполномоченном по правам ребенка в Ненецком автономном округе и о внесении изменений в закон Ненецкого автономного округа «О статусе лиц, замещающих государственные должности Ненецкого автономного округа: Закон Ненецкого автономного округа от 28 июня 2010 г. № 45-ОЗ // Сборник нормативных правовых актов Ненецкого автономного округа. 2010. № 11; 2012. № 17, № 45 (часть 2).

в нормативных правовых актах, принятых Президентом РФ, Федеральным Собранием РФ.

Весьма важным направлением взаимодействия уполномоченных по правам ребенка является обмен имеющимся опытом защиты прав ребенка, который может осуществляться разными способами. По мнению П. А. Астахова, наиболее оперативным информационно-насыщенным ресурсом для обмена информацией и опытом, выработки предложений на всероссийском и региональных уровнях является созданный в сети Интернет электронный кабинет Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка, который дает возможность уполномоченным по правам ребенка из разных регионов обмениваться мнениями, обсуждать и разбирать конкретные ситуации, проблемы семейной и детской политики¹.

Наличие у Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка своего официального сайта позволяет уполномоченным по правам ребенка в субъектах РФ оперативно получать информацию об изменениях законодательства, планируемых мероприятиях, аналитические материалы. На сайте размещаются и методические материалы. Например, унификации анализа уполномоченными по правам ребенка состояния охраны прав детей в регионах должна послужить соответствующая схема, содержащая единые для оценки показатели.

Кроме того, на регулярной основе проводятся съезды уполномоченных по правам ребенка в субъектах РФ с участием Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка, где обсуждаются актуальные проблемы защиты прав детей, правотворческой деятельности. Например, на VI съезде, проведенном осенью 2012 года в Казани, Уполномоченный при Президенте РФ по правам ребенка обратился к региональным уполномоченным с призывом проводить мониторинг и комплексный анализ положения детей в субъектах России и федеральных округах. Затем был обсужден проект федеральной целевой программы «Россия без сирот» на 2013–2020 годы, призванной сократить

¹ См.: Защищать права детей - особая работа // Вестник Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка. 2011. № 1. С.70, 71.

социальное сиротство. В апреле 2013 года прошел уже VII Всероссийский съезд уполномоченных по правам ребенка в субъектах РФ, главной темой которого стала «Стратегия государственной политики России в сфере соблюдения прав ребенка на охрану жизни, здоровья, полноценное развитие и роль уполномоченных по правам ребенка в ее реализации».

Вместе с тем, в действующих нормативных правовых актах не предусматривается обязательность проведения подобных мероприятий, не установлена их периодичность. Правовое регулирование данных вопросов позволило бы лучше организовать работу как Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка, так и уполномоченных по правам ребенка в субъектах РФ. Целесообразность решения данного вопроса подтверждают существующие в законодательстве нормы, регулирующие порядок и сроки проведения Всероссийского съезда судей¹, Всероссийского съезда адвокатов².

В целях координации деятельности уполномоченных по правам ребенка в субъектах РФ Уполномоченный при Президенте РФ по правам ребенка выступил с инициативой создать в федеральных округах координационные советы уполномоченных по правам ребенка. На сегодняшний день такие советы уже образованы и приступили к работе. Правовой основой деятельности Координационного совета уполномоченных по правам ребенка в субъектах РФ Сибирского федерального округа стало положение о совете, утвержденное 29 августа 2011 года Уполномоченным при Президенте РФ по правам ребенка П. А. Астаховым и Полномочным представителем Президента РФ в Сибирском федеральном округе В. А. Толоконским³.

По своему статусу указанный Совет является совещательным органом и создан для координации деятельности уполномоченных по правам ребенка в субъектах РФ Сибирского федерального округа, повышения эффективности их

¹ См.: Об органах судейского сообщества в РФ: Федеральный закон от 14 марта 2002 г. № 30-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 2002. № 11. Ст. 1022.

² См.: Об адвокатской деятельности и адвокатуре в РФ: Федеральный закон от 31 мая 2002 г. № 63-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 2002. № 23. Ст. 2102.

³ О Координационном совете уполномоченных по правам ребенка в субъектах РФ Сибирского федерального округа: Положение утв. 29 августа 2011 г. // URL: <http://www.sibfo.ru/institutes/manpower-council-doc.php?action=art&nart=4328> (дата обращения: 20.02.2014).

взаимодействия с органами государственной власти и органами местного самоуправления, наделенными полномочиями на принятие решений по отдельным направлениям реализации прав и законных интересов детей.

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

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

В процессе своей деятельности Уполномоченный при Президенте РФ по правам ребенка направляет уполномоченным по правам ребенка в субъектах РФ обращения с предложениями провести работу в каком-либо направлении. Так, в 2011 году Уполномоченный при Президенте РФ по правам ребенка П. А. Астахов обратился к руководителям высших исполнительных органов государственной власти субъектов РФ, а также к уполномоченным по правам

¹ См.: Доклад Уполномоченного по правам ребенка в Республике Калмыкия о соблюдении и защите прав, свобод и законных интересов ребенка в Республике Калмыкия в 2011 году // URL: <http://kalm.rfdeti.ru/files.php>> (дата обращения: 20.02.2014). С.11.

ребенка в субъектах РФ, указав на необходимость активизации деятельности в сфере борьбы с преступлениями в отношении несовершеннолетних в информационно-телекоммуникационных сетях. И, как отмечают сами уполномоченные по правам ребенка, такая работа в субъектах РФ ими была проведена. Например, 1 сентября 2011 года в школах Иркутской области и других регионов были проведены уроки медиа-безопасности, на которых школьники информировались об опасностях и угрозах, поступающих из всемирной сети Интернет, и способах защиты от них¹.

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

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

¹ См.: Доклад Уполномоченного по правам ребенка в Иркутской области по вопросам соблюдения прав ребенка в Иркутской области в 2011 году // URL: <http://irkutsk.rfdeti.ru/files.php> (дата обращения: 20.02.2014). С.23.

² См.: Доклад Уполномоченного по правам ребенка в Томской области о соблюдении прав и законных интересов детей в Томской области в 2011 году // URL: <http://tomsk.rfdeti.ru/files.php> (дата обращения: 20.02.2014). С.55.

³ Собр. законодательства РФ. 2011. № 1. Ст. 48; 2012. № 31. Ст. 4328; 2013. № 14. Ст. 1658.

охрану здоровья и полноценное развитие¹. Информация о результатах проверок была направлена Уполномоченному при Президенте РФ по правам ребенка.

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

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

Также весьма актуальной в современных условиях является проблема разграничения компетенции между уполномоченными. Заявители

¹ См.: Доклад о деятельности уполномоченного по правам ребенка в Волгоградской области в 2011 году // URL: <http://volgograd.rfdeti.ru/files.php> (дата обращения: 20.02.2014). С. 33, 38.

² См.: Хаманева Н.Ю. Специфика правового статуса Уполномоченного по правам человека в РФ и проблемы законодательного регулирования его деятельности // Государство и право. 1997. № 9. С.29. На отсутствие между федеральным и региональными уполномоченными по правам человека отношений подчиненности обращали внимание и другие ученые (См.: Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России. М., 2003. С. 254).

самостоятельно принимают решение о том, к кому им обратиться: к Уполномоченному при Президенте РФ по правам ребенка или к уполномоченному по правам ребенка в субъекте РФ. Не исключается и одновременное обращение к обоим уполномоченным. Например, в статье 13 Закона Чувашской Республики от 2 октября 2012 года № 55 «Об Уполномоченном по правам ребенка в Чувашской Республике»¹ прямо предусмотрено, что подача жалобы Уполномоченному при Президенте РФ по правам ребенка не является основанием для отказа в принятии аналогичной жалобы к рассмотрению Уполномоченным по правам ребенка в Чувашской Республике.

Уполномоченный при Президенте РФ по правам ребенка рассматривает обращения по поводу нарушения прав ребенка со стороны федеральных и региональных органов государственной власти, органов местного самоуправления, их должностных лиц. Уполномоченный же по правам ребенка в субъекте РФ анализирует случаи, связанные с нарушениями, совершенными региональными и муниципальными органами власти, их должностными лицами. Применительно к уполномоченным по правам человека в науке предлагается разграничить их компетенцию по органам власти и их должностным лицам. Компетенция Уполномоченного по правам человека РФ распространяется на государственные органы РФ, государственные органы субъектов РФ, органы местного самоуправления и их должностных лиц за исключением органов власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, расположенных на территории субъекта РФ и их должностных лиц, подконтрольных уполномоченным по правам человека в субъектах РФ². В целом такой подход может быть применим и по отношению к уполномоченным по правам ребенка. Но его реализация потребует внесения изменений в Указ Президента РФ «Об Уполномоченном при Президенте РФ по правам ребенка», региональные правовые акты. Кроме того, к компетенции Уполномоченного

¹ Республика. 2012. 5 октября. № 44-45.

² См.: Эмих В.В. Компетенция уполномоченных по правам человека в РФ (конституционно-правовое исследование): Автореф. дис....канд. юрид. наук. Екатеринбург. 2008. С.8.

при Президенте РФ по правам ребенка можно отнести и рассмотрение обращений по вопросам, на которые не было получено положительного решения после их рассмотрения региональным уполномоченным по правам ребенка.

Вообще, институты уполномоченного по правам человека и уполномоченного по правам ребенка имеют немало схожих черт. Поэтому вызывает интерес и такая форма взаимодействия Уполномоченного по правам человека в РФ и уполномоченных по правам человека в субъектах РФ как подготовка заключений на доклады. Довольно часто доклады региональных уполномоченных воспринимаются органами государственной власти субъектов РФ очень болезненно, так как в них приводятся факты нарушений прав человека со стороны этих органов. Для разрешения конфликтов, возникающих в этой связи, Уполномоченный по правам человека в РФ направляет в субъекты РФ письменные заключения на доклады своих коллег. Эти заключения являются консультативными, и их подготовка не относится к предусмотренным законом обязанностям федерального Уполномоченного¹.

В отдельных случаях Уполномоченный при Президенте РФ по правам ребенка также мог бы готовить подобные заключения, носящие рекомендательный характер. Но подобные ситуации должны быть урегулированы в нормативных правовых актах.

Заслуживает внимания и практика предоставления уполномоченным по правам человека в субъектах РФ по согласованию с Уполномоченным по правам человека в РФ возможности представлять его в территориальных подразделениях органов государственной власти РФ². Вполне вероятно, что и уполномоченные по правам ребенка в субъектах РФ смогут справиться с решением схожей задачи.

При подведении итога следует отметить, что на сегодняшний день особенности взаимодействия Уполномоченного при Президенте РФ по правам

¹ См.: Доклад Уполномоченного по правам человека в РФ за 2007 год // Российская газета. 2008. 14 марта. № 55.

² См.: Там же.

ребенка с уполномоченными по правам ребенка в субъектах РФ в законодательстве урегулированы лишь 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 РФ по правам ребенка и региональных уполномоченных по правам ребенка, повысив в конечном итоге эффективность их работы по защите прав детей.

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

Гарантии деятельности отдельных субъектов, как элемент их правового статуса, довольно часто закрепляются в различных нормативных правовых актах, как на федеральном, так и на региональном уровне власти. Так, главой 2 Федерального закона от 8 мая 1994 года № 3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания РФ»¹ предусмотрены гарантии деятельности члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы, статьей 42 Федерального закона от 10 января 2003 года № 19-ФЗ «О выборах Президента РФ»² - гарантии деятельности кандидата в Президенты РФ. Применительно к Уполномоченному по правам человека в РФ в статье 40 Федерального конституционного закона от 26 февраля 1997 года № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в РФ» используется выражение «материальные гарантии независимости Уполномоченного». Термин «гарантии деятельности» применяется и в законодательстве субъектов РФ по отношению к региональным уполномоченным по правам ребенка.

Создание необходимых правовых, организационных, материальных основ деятельности государственного органа, органа местного самоуправления

¹ Собр. законодательства РФ. 1999. № 28. Ст. 3466.

² Собр. законодательства РФ. 2003. № 2. Ст. 171.

является одним из важнейших условий их эффективной. При несовершенстве правовой базы, отсутствии логично выстроенной организационной структуры, недостатке материальных, финансовых ресурсов указанные органы вряд ли качественно смогут решать те задачи, которые стоят перед ними.

Указанные вопросы имеют большое значение и для Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка. Характеризуя Указ Президента РФ от 1 сентября 2009 года № 986 «Об Уполномоченном при Президенте РФ по правам ребенка», следует отметить, что он достаточно лаконичен и детально не регулирует все направления деятельности Уполномоченного по правам ребенка.

Несмотря на небольшой объем названного Указа Президента РФ, в нем имеются положения, затрагивающие вопросы обеспечения деятельности Уполномоченного по правам ребенка. Но напрямую ни о каких гарантиях в Указе не сказано, хотя в литературе и указывается, что гарантии его деятельности определены Указом Президента¹. И здесь необходимо разобраться в том, что следует понимать под гарантиями деятельности Уполномоченном при Президенте РФ по правам ребенка. Как представляется, в данном случае возможны два подхода: узкий и широкий. Если гарантии рассматривать с формально-юридической точки зрения, то это будут только гарантии, предоставляемые лицу, замещающему должность Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка, как государственному гражданскому служащему. Если же рассматривать их более широко, то под ними можно понимать предусмотренные законодательством условия, способы и средства, обеспечивающие эффективность деятельности Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка при решении возложенных на него задач. И в представленной работе гарантии будут охарактеризованы именно в широком аспекте.

Уполномоченный по правам ребенка назначается на должность и освобождается от должности Президентом РФ. Хотя в Указе ничего не сказано

¹ См.: Пригон М.Н. Институт уполномоченных по правам человека и ребенка в РФ // Социология и право. 2011. № 11. С.35.

об организационной самостоятельности Уполномоченного по правам ребенка, он, надо полагать, при осуществлении своей деятельности независим от каких-либо органов и должностных лиц (исключая Президента РФ). При этом даже перед Президентом РФ Уполномоченный по правам ребенка по рассматриваемому Указу отчитываться не обязан.

Должность Уполномоченного по правам ребенка внесена в раздел 1 Реестра должностей федеральной государственной гражданской службы, утвержденного Указом Президента РФ от 31 декабря 2005 года № 1574 «О Реестре должностей федеральной государственной гражданской службы»¹. Астахову Павлу Алексеевичу был присвоен классный чин государственной гражданской службы РФ - действительный государственный советник РФ первого класса². Следовательно, на него распространяются гарантии, предоставляемые для государственных гражданских служащих, что, безусловно, способствует обеспечению правовой и социальной защищенности Уполномоченного по правам ребенка, повышению мотивации эффективного выполнения им своей работы. Подробно государственные гарантии на государственной гражданской службе перечисляются в главе 11 Федерального закона от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе РФ»³. Это, в частности, право на своевременное и в полном объеме получение денежного содержания, на отдых, на медицинское страхование, на обязательное государственное социальное страхование, на возмещение расходов, связанных со служебными командировками и т.д.

Не остались без внимания в Указе и вопросы финансового обеспечения деятельности Уполномоченного по правам ребенка. Так, пунктом 7 в Указ Президента РФ от 25 июля 2006 года № 763 «О денежном содержании федеральных государственных гражданских служащих»⁴ были внесены изменения, предусматривающие должностной оклад и ежемесячное денежное

¹ Собр. законодательства РФ. 2006. № 1. Ст. 118.

² О присвоении классного чина государственной гражданской службы РФ Астахову П.А.: Указ Президента РФ от 29 декабря 2011 г. № 1710 // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 30.12.2011.

³ Собр. законодательства РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.

⁴ Собр. законодательства РФ. 2006. № 31(ч.1). Ст. 3459.

поощрение Уполномоченному по правам ребенка. Достаточно высокий размер ежемесячного денежного поощрения создал ему определенную финансовую независимость.

В 2010 году Министерству финансов РФ было дано поручение осуществить за счет бюджетных ассигнований финансовое обеспечение расходных обязательств, связанных с обеспечением деятельности Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка, в размере 10,6 млн. рублей¹.

Указом предусмотрено, что обеспечение деятельности Уполномоченного по правам ребенка возложено на аппарат Общественной палаты РФ. В целях экономии бюджетных средств такой подход вполне оправдан, но при этом следует отметить, что у Уполномоченного по правам человека в РФ имеется собственный аппарат, и, вполне возможно, в будущем возникнет необходимость создания отдельного аппарата и у Уполномоченного по правам ребенка. В соответствии со статьей 26 Федерального закона от 4 апреля 2005 года № 32-ФЗ «Об Общественной палате РФ» аппарат Общественной палаты осуществляет организационное, правовое, аналитическое, информационное, документационное, финансовое и материально-техническое обеспечение деятельности Общественной палаты, Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка². Аппарат Общественной палаты является государственным учреждением, имеет печать с изображением Государственного герба РФ и со своим наименованием.

Финансовое обеспечение содержания аппарата Общественной палаты осуществляется в пределах расходов, предусмотренных в федеральном бюджете на обеспечение деятельности Общественной палаты и Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка.

По мнению О.В. Ефремовой, закрепление обеспечения деятельности детского омбудсмена за Аппаратом Общественной палаты РФ создает широкие

¹ См.: О внесении изменений в Постановление Правительства РФ от 30 сентября 2005 г. № 590: Постановление Правительства РФ от 22 декабря 2010 г. № 1081 // Собр. законодательства РФ. 2011. № 2. Ст. 296.

² Собр. законодательства РФ. 2005. № 15. Ст. 1277.

потенциальные возможности для активного сотрудничества Уполномоченного с членами Общественной палаты, что, в свою очередь, может многократно расширить его возможности для приема соответствующей информации¹. С этим, конечно, можно согласиться. Однако возникает вопрос о том, почему функционирование Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка, который входит в состав Администрации Президента РФ (государственного органа), а лицо, замещающее эту должность, является государственным гражданским служащим, обеспечивается аппаратом негосударственного органа, являющегося институтом гражданского общества? Все это опять же актуализирует вопрос о необходимости создания собственного аппарата у Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка.

При Уполномоченном функционирует экспертный совет, обладающий статусом консультативного органа по вопросам охраны семьи, детства, защиты прав и свобод ребенка. Он был создан в целях обеспечения профессиональной поддержки деятельности Уполномоченного за счет привлечения в установленном порядке к его работе представителей федеральных органов государственной власти, научных, образовательных и иных организаций, а также ученых и специалистов для осуществления консультативных, экспертных и научно-аналитических работ. В его состав вошли представители Министерства юстиции РФ, Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения и социального развития, Федеральной службы исполнения наказаний, Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки, Федеральной службы по контролю за оборотом наркотиков, Московского государственного университета, Центра правовой информации Министерства внутренних дел РФ, комитета Совета Федерации Федерального Собрания РФ по конституционному законодательству и других ведомств².

Для придания значимости письменным обращениям Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка телеграммы, подписываемых им, имеют

¹ См.: Ефремова О.В. Указ. соч. С.114, 115.

² См.: Состоялось первое заседание Экспертного совета при Уполномоченном // URL: <http://www.rfdeti.ru/display.php?id=5231> (дата обращения: 20.02.2014).

категорию «правительственная» и передаются в приоритетном порядке¹, но это скорее имеет значение для организаций, оказывающих услуги телеграфной связи, чем для лиц, которым они отправлены.

Уполномоченный при Президенте РФ по правам ребенка входит в число лиц, обслуживаемых в залах официальных лиц и делегаций, организуемых в пунктах пропуска через государственную границу РФ, установленных в пределах аэропортов (аэродромов) г. Москвы, Московской области, г. Санкт-Петербурга и г. Сочи². Это, во-первых, повышает статус Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка, а, во-вторых, способствует своевременной реализации его полномочий.

К гарантиям деятельности Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка можно отнести и меры ответственности, предусмотренные для лиц, препятствующих осуществлению его полномочий.

Нередко при осуществлении своей деятельности Уполномоченный при Президенте РФ по правам ребенка, уполномоченные по правам ребенка в субъектах РФ сталкиваются с невнимательным, а порой и с халатным отношением к выполнению их законных требований отдельными органами государственной власти, органами местного самоуправления, организациями, их должностными лицами. Действенной мерой, призванной предупредить возможность возникновения подобных ситуаций, могло бы стать установление мер юридической ответственности за воспрепятствование деятельности уполномоченных по правам ребенка.

И 3 декабря 2011 года Президент РФ подписал Федеральный закон № 378-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основных гарантиях прав ребенка в РФ» и отдельные законодательные акты РФ в связи с введением института Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка», которым

¹ Об утверждении перечня должностных лиц, за подписью которых телеграммы категорий «Президент РФ», «Председатель Правительства РФ», «Высшая правительственная» и «Правительственная» передаются в приоритетном порядке: Постановление Правительства РФ от 6 февраля 2006 г. № 74 // Собр. законодательства РФ. 2006. № 7. Ст. 785, 2011. № 51. Ст. 7526.

² О залах официальных лиц и делегаций, организуемых в пунктах пропуска через государственную границу РФ, установленных в пределах аэропортов (аэродромов) г. Москвы, Московской области, г. Санкт-Петербурга и г. Сочи: Приказ Управления делами Президента РФ от 12 июля 2010 г. № 245 // Российская газета. 2010. 24 августа. № 188.

были внесены изменения в Кодекс РФ об административных правонарушениях¹. В Кодекс, в частности, была включена статья 17.2.1 «Воспрепятствование законной деятельности Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка».

Вмешательство в деятельность с целью повлиять на решение Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка влечет наложение административного штрафа (от одной до двух тысяч рублей). При неисполнении законных требований Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка должностными лицами возможно наложение административного штрафа размером от двух до трех тысяч рублей. Если же воспрепятствование деятельности Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка производится в другой форме, то это тоже влечет наложение административного штрафа, Его размер составляет от одной до трех тысяч рублей. По мнению некоторых специалистов, Кодекс об административных правонарушениях, предусматривает незначительные меры наказания за достаточно серьезные правонарушения². И это в полной мере относится к размеру административного штрафа, предусмотренного за воспрепятствование законной деятельности Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка.

Объектом правонарушения по данной статье будет выступать установленный порядок деятельности Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка.

Уполномоченному при Президенте РФ по правам ребенка предоставляются довольно широкие полномочия. Он вправе запрашивать и получать в установленном порядке необходимые сведения, документы и материалы; беспрепятственно посещать различные органы власти, организации; проводить самостоятельно или совместно с уполномоченными государственными органами и должностными лицами проверку их деятельности. Объективную

¹ Собр. законодательства РФ. 2002. № 1 (ч. 1). ст. 1.

² См.: Гончаров В.В. О повышении роли наказания в механизме укрепления исполнительской дисциплины органов исполнительной власти // Российский следователь. 2010. № 3. С. 26.

сторону правонарушения будут образовывать действия (бездействие), препятствующие реализации указанных полномочий, противоправно влияющие на вынесение решения Уполномоченным. Субъектом правонарушения является лицо (должностное лицо), обязанное выполнять требования Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка, а также незаконно вмешивающееся в работу Уполномоченного. Административное правонарушение может быть совершено умышленно и в ряде случаев, возможно, по неосторожности (например, когда воспрепятствование деятельности Уполномоченного производится в иной форме – ч.3 ст. 17.2.1).

В соответствии со статьей 46 Бюджетного кодекса РФ¹ суммы денежных взысканий (штрафов) за нарушение законодательства РФ об Уполномоченном при Президенте РФ по правам ребенка подлежат зачислению в федеральный бюджет - по нормативу 100 процентов.

Безусловно, установление мер административной ответственности за вмешательство в деятельность Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка с целью повлиять на его решение, за неисполнение должностными лицами его законных требований, за воспрепятствование его деятельности в иной форме должно сыграть положительную роль в повышении эффективности работы Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка. Но в связи с тем, что деятельность Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка по некоторым направлениям урегулирована недостаточно полно, на практике при применении статьи 17.2.1 Кодекса РФ об административных правонарушениях могут возникнуть проблемы. Например, отсутствие законодательно закрепленного порядка и сроков дачи разъяснений должностными лицами по требованию Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка может затруднить привлечение к административной ответственности по статье 17.2.1 Кодекса РФ об административных правонарушениях.

¹ Собр. законодательства РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.

В настоящее время высказываются предложения по расширению гарантий Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка путем предоставления ему процессуального иммунитета против уголовного преследования. Так, И.С. Дикарев считает необходимым предусмотреть в уголовно-процессуальном законе, что решение о возбуждении в отношении Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка уголовного дела, о привлечении его в качестве обвиняемого, если уголовное дело было возбуждено в отношении других лиц или по факту совершения деяния, содержащего признаки преступления, может быть принято только Председателем Следственного комитета РФ¹. Думается, что данное предложение является вполне обоснованным и его следует поддержать.

Таким образом, можно утверждать, что на сегодняшний день установлены основы правового, материального, организационного, информационного обеспечения деятельности Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка. Вместе с тем, это не исключает необходимости ведения работы по их совершенствованию с учетом различных обстоятельств, влияющих на работу Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка.

¹ См.: Дикарев И.С. Уполномоченный при Президенте РФ по правам ребенка как участник уголовного судопроизводства: постановка проблемы // Российская юстиция. 2012. № 2. С. 47.

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

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

Для выполнения своей основной функции по защите и охране прав и свобод граждан правовое государство должно иметь систему механизмов и институтов, которые гарантируют защиту прав и свобод личности¹. Введение должности уполномоченного по правам ребенка в субъектах РФ можно расценивать как признание необходимости дополнительной защиты на региональном уровне власти особой категории лиц – детей.

Институт уполномоченного по правам ребенка в субъектах РФ появился задолго до учреждения аналогичной должности при Президенте РФ. Как отмечают специалисты, становление института детского омбудсмена в России началось с деятельности Детского фонда ООН (ЮНИСЕФ). Этот фонд открыл свое представительство в г. Москве в 1997 году. Целью открытия представительства было содействие в защите прав детей на заботу, здоровье, счастливое детство².

И вскоре в России начали появляться должности уполномоченного по правам ребенка. Так, в Волгоградской области эту должность учредили в 1998 году³.

Первым субъектом РФ, учредившим должность уполномоченного по правам ребенка не подзаконным правовым актом, а законом, стала Москва. 3 октября 2001 года был принят Закон города «Об Уполномоченном по правам ребенка в городе Москве»⁴, в статье 1 которого было указано, что

¹ См.: Общая теория прав человека / Рук. авт. кол. и отв. ред. Е.А. Лукашева. М.: НОРМА, 1996. С. 369.

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

³ Об учреждении на территории Волгоградской области института уполномоченного по правам ребенка: Постановление Администрации Волгоградской области от 8 мая 1998 г. № 232 // Волгоградская правда. 1998. 20 мая. № 89.

⁴ Ведомости Московской городской Думы. 2001. № 11. Ст. 180.

Уполномоченный защищает права, свободы и законные интересы ребенка, определенные в Конвенции ООН о правах ребенка, Всеобщей декларации прав человека, Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, Конституции РФ, Семейном кодексе РФ, федеральных законах, иных нормативных правовых актах РФ, города Москвы, в случае, если они нарушаются в городе Москве.

На должность Уполномоченного по правам ребенка в городе Москве Постановлением Московской городской Думы от 6 февраля 2002 года № 34 «О назначении на должность Уполномоченного по правам ребенка в городе Москве»¹ был назначен Головань Алексей Иванович.

По состоянию на 1 февраля 2003 года в России было учреждено двенадцать уполномоченных по правам ребенка на уровне субъектов РФ (Республики Северная Осетия - Алания, Чеченская, Краснодарский и Красноярский края, Волгоградская, Ивановская, Калужская, Кемеровская, Новгородская, Самарская области, городах Москва и Санкт-Петербург). Часть из них работала на общественных началах².

А.С. Автономов справедливо заметил, что с учетом обширности российской территории отработать формы и приемы защиты прав и законных интересов ребенка индивидуализированному органу, каким является уполномоченный, первоначально проще на уровне отдельных субъектов РФ и муниципальных образований³.

Необходимость обобщения опыта защиты прав детей, координации работы уполномоченных привела к созданию в марте 2005 года Ассоциации уполномоченных по правам ребенка в субъектах РФ, в которую вошли все действующие уполномоченные (Республики Дагестан, Саха (Якутия), Северная Осетия - Алания, Краснодарский и Красноярский края, Волгоградская,

¹ Ведомости Московской городской Думы. 2002. № 3. Ст. 39.

² См.: О деятельности Уполномоченного по правам человека в РФ О.О. Миронова в 2002 году: Доклад Уполномоченного по правам человека в РФ // Рос. газета. 2003. 16 июля. № 141, 17 июля. № 142, 18 июля. № 143, 23 июля. № 146, 24 июля. № 147, 25 июля. № 148, 30 июля. № 151, 5 августа. №154, 7 августа. №156.

³ См.: Автономов А.С. Уполномоченный по правам ребенка и система ювенальной юстиции в России // Вопросы ювенальной юстиции. 2001. №1. // URL: <http://www.juvenjust.org/index.php?showtopic=285> (дата обращения: 20.02.2014).

Вологодская, Ивановская, Кемеровская, Новгородская, Самарская, Саратовская области, города федерального значения Москва и Санкт-Петербург)¹.

Но становление и развитие института уполномоченного по правам ребенка в субъектах РФ было нелегким. Оно происходило, как отметил Уполномоченный по правам ребенка в городе Москве, по принципу «шаг вперед, два шага назад»². Так, в 2009 году, несмотря на критику со стороны специалистов и общественности³, был признан утратившим силу Закон города Москвы «Об Уполномоченном по правам ребенка в городе Москве».

Однако все изменилось после 2009 года, когда Президент РФ подписал Указ «Об Уполномоченном при Президенте РФ по правам ребенка», ставший основой для нового этапа развития института уполномоченного по правам ребенка.

Важнейшим источником правового регулирования прав человека и гражданина в нашем государстве является Конституция РФ. Человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина - обязанность государства. Особое место в системе прав и свобод человека и гражданина занимают права ребенка.

Так как проблемы защиты прав ребенка существуют и на уровне субъектов РФ, вполне логичным представляется закрепление в пункте 5 Указа Президента РФ «Об Уполномоченном при Президенте РФ по правам ребенка» рекомендации органам государственной власти субъектов РФ учредить должность уполномоченного по правам ребенка. И практически все субъекты РФ эту рекомендацию выполнили, приняв соответствующие правовые акты.

Согласно части 2 статьи 16.1 Федерального закона «Об основных гарантиях прав ребенка в РФ» в соответствии с законом и иным нормативным

¹ См.: О деятельности Уполномоченного по правам ребенка в городе Москве, о соблюдении и защите прав, свобод и законных интересов ребенка в 2005 году: доклад Уполномоченного по правам ребенка в г. Москве // Тверская, 13. 2006. 18 мая. № 59-60.

² См.: Там же.

³ См.: Автономов А.С., Гаврилова И.Н., Гефтер В.М. О возможной ликвидации должности Уполномоченного по правам ребенка в городе Москве в связи с принятием Закона города Москвы «Об Уполномоченном по правам человека в городе Москве» // Вопросы ювенальной юстиции. 2009. № 3. С. 37-39.

правовым актом субъекта РФ может учреждаться должность уполномоченного по правам ребенка в субъекте РФ.

Статья 72 Конституции РФ (пункт «н» части 1) предусматривает, что вопросы установления общих принципов организации органов государственной власти отнесены к совместному ведению РФ и субъектов РФ.

По предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ. Законы и иные нормативные правовые акты субъектов федерации не могут противоречить федеральным законам.

Согласно статье 2 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ»¹ систему органов государственной власти субъекта РФ составляют: законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ; высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ; иные органы государственной власти субъекта РФ, образуемые в соответствии с конституцией (уставом) субъекта РФ.

Пунктом 1 статьи 2.1 указанного Федерального закона предусмотрено, что Перечень типовых государственных должностей субъектов РФ утверждается Президентом РФ.

Указом Президента РФ от 4 декабря 2009 года № 1381 «О типовых государственных должностях субъектов РФ»² был утвержден Перечень типовых государственных должностей субъектов РФ, которым в том числе учреждена должность уполномоченного по правам человека (ребенка, коренных малочисленных народов) в субъекте РФ. При этом данным Указом установлено, что предусмотренные в нем должности могут учреждаться законодательством субъекта РФ.

¹ Собр. законодательства РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

² Собр. законодательства РФ. 2009. № 49 (часть 2). Ст. 5921.

Как уже было отмечено Президент РФ в Указе от 1 сентября 2009 года № 986 рекомендовал органам государственной власти субъектов РФ учредить должность уполномоченного по правам ребенка.

Согласно статье 10 Федерального закона от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе РФ» реестр должностей государственной гражданской службы субъекта РФ утверждается законом или иным нормативным правовым актом субъекта РФ с учетом положений данного Федерального закона, а также структуры государственных органов, наименований, категорий и групп должностей государственной гражданской службы РФ, установленных Реестром должностей федеральной государственной гражданской службы.

В настоящее время уже не осталось уполномоченных по правам ребенка в субъектах РФ, работающих на общественных началах. В Иркутской области Уполномоченный по правам ребенка - это государственный орган области. Он включает в себя государственную должность области - Уполномоченный по правам ребенка в Иркутской области, а также его аппарат. В других регионах должность уполномоченного также является государственной должностью субъекта федерации, но уполномоченный не отнесен к государственным органам (город Санкт-Петербург, Ленинградская, Ульяновская, Ярославская области и др.). В правовых актах Республики Алтай¹, Республика Хакасия², Астраханской области³ указывается, что уполномоченный по правам ребенка замещает должность государственной гражданской службы. В этой связи уполномоченный по правам ребенка в субъектах РФ является государственно-правовым институтом. Но это не мешает уполномоченному активно сотрудничать с общественными организациями, правозащитниками, другими представителями гражданского общества. Наоборот, активное взаимодействие

¹ См.: Об Уполномоченном по правам ребенка в Республике Алтай: Указ Главы Республики Алтай, Председателя Правительства Республики Алтай от 23 мая 2011 г. № 106-у // Звезда Алтая. 2011. 3 июня. № 123.

² См.: Об Уполномоченном по правам ребенка в Республике Хакасия: Закон Республики Хакасия от 8 ноября 2011 г. № 90-ЗРХ // Вестник Хакасии. 2011. 10 ноября. № 97.

³ Об Уполномоченном по правам ребенка в Астраханской области: Закон Астраханской области от 2 марта 2010 г. № 4/2010-ОЗ // Сборник законов и нормативных правовых актов Астраханской области. 2010. № 10.

между ними позволяет добиться более высоких результатов в области защиты прав детей.

После принятия Федерального закона от 3 декабря 2011 года № 378-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основных гарантиях прав ребенка в РФ» и отдельные законодательные акты РФ в связи с введением института Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка», предусматривающего поправки в Закон РФ от 21 июля 1993 года № 5473-1 «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы», Федеральный закон от 15 июля 1995 года № 103-ФЗ «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений», Федеральный закон от 16 апреля 2001 года № 44-ФЗ «О государственном банке данных о детях, оставшихся без попечения родителей», Уголовно-исполнительный кодекс РФ, уполномоченные по правам ребенка в субъектах РФ были наделены новыми полномочиями, которые будут рассмотрены далее.

Некоторые специалисты пишут о необходимости принятия на федеральном уровне модельного закона «Об основах деятельности уполномоченного по правам ребенка в субъектах РФ», на который можно было бы опираться в регионах при разработке законодательства, регулирующего деятельность уполномоченного по правам ребенка¹. Данную точку зрения можно поддержать. Но прежде чем принимать такой закон, необходимо изучить уже сложившуюся в субъектах РФ практику правового регулирования института уполномоченного по правам ребенка. А в федеральном законе предусмотреть широкие возможности для субъектов федерации самостоятельно определять различные вопросы деятельности Уполномоченного по правам ребенка. Однако в отсутствие федерального закона, определяющего правовой статус уполномоченного по правам ребенка в РФ, принятие такого закона представляется все же маловероятным.

¹ См.: Трегубов П.О. Институт регионального уполномоченного по правам ребенка в России // Известия Саратовского университета. Новая серия. 2012. Т. 12. Серия Экономика. Управление. Право, выпуск 4. С.106.

Правовой статус Уполномоченного по правам ребенка в субъектах РФ определяется прежде всего региональными конституциями (уставами), законами, иными нормативными правовыми актами, которые содержат в себе разные подходы к отдельным аспектам рассматриваемого института. Так, отличия наблюдаются в вопросах, касающихся порядка назначения Уполномоченного, перечня его полномочий, гарантий деятельности. Однако далеко не всегда в конституциях (уставах) субъектов РФ есть нормы, посвященные уполномоченному по правам ребенка. Так, об Уполномоченном по правам ребенка ничего не сказано в Уставе Брянской области¹, в отличие, например, от Уставов Санкт-Петербурга², Саратовской³, Тамбовской⁴, Тульской⁵ областей и некоторых других регионов.

В этой связи думается, что закрепление основ правового положения Уполномоченного по правам ребенка в конституциях (уставах) субъектов РФ способствовало бы повышению значимости данного государственного органа, усилению гарантий его независимости.

В целом ряде субъектов РФ деятельность уполномоченного по правам ребенка регулируется на уровне подзаконных правовых актов (Республика Алтай, Республика Северная Осетия-Алания, Республика Марий Эл, Республика Ингушетия и др.). Это характерно для тех регионов, где должность уполномоченного по правам ребенка была учреждена главой субъекта федерации. Некоторые авторы отдают предпочтение варианту, при котором должность уполномоченного по правам ребенка вводится законом субъекта РФ, определяющим правовой статус уполномоченного, а сам он назначается законодательным (представительным) органом власти (или с его согласия)⁶. Конечно, когда статус уполномоченного по правам ребенка урегулирован

¹ Официальная Брянщина. 2012. 21 декабря. № 20.

² Вестник Уставного суда Санкт-Петербурга. 2003. № 1, Вестник Законодательного собрания Санкт-Петербурга. 2009. № 29.

³ Неделя области. 2005. 4 июня, Собр. законодательства Саратовской области. 2010. № 6.

⁴ Тамбовская жизнь. 1994. 6 декабря. № 233, 2010. 6 января. № 1.

⁵ Вестник Тульской областной Думы. 2001. № 9.

⁶ См.: Киричёр Е.В. Особенности правового статуса уполномоченного по правам ребенка: российский и зарубежный опыт // Мир образования - образование в мире. 2013. № 2. С.68, см. также Казакова Л.С. Защита конституционных прав несовершеннолетних в деятельности органов государственной власти // Семейное и жилищное право. 2011. № 3. С. 13.

законом, это не может не сказываться на стабильности его деятельности. Поэтому в целом можно согласиться с тем, что такой вариант обладает рядом преимуществ.

При этом на практике возник вопрос и том, как правильно должна называться должность уполномоченного по правам ребенка.

28 апреля 2011 года Законодательным Собранием Камчатского края принят и Губернатором Камчатского края подписан Закон Камчатского края № 590 «Об Уполномоченном по правам человека и защите детства в Камчатском крае»¹. Заместитель прокурора Камчатского края обратился в суд с заявлением о признании недействующим указанного Закона в части слов «и защите детства» в наименовании и в статье 1 Закона, ссылаясь на его противоречие федеральному законодательству, которое не наделяет субъект РФ правом самостоятельно учреждать должность уполномоченного по правам человека и защите детства.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда РФ, рассматривая это дело, указала, что органам государственной власти субъекта РФ предоставлено право на учреждение должности уполномоченного по правам человека (ребенка, коренных малочисленных народов) в субъекте РФ, при этом данное право не исключает необходимость соблюдения при учреждении такой должности соответствия наименования, наименованию должности, предусмотренной федеральным законодательством, иное означало бы неопределенность в статусе учреждаемой должности².

Поэтому учрежденная субъектом РФ должность Уполномоченного по правам человека и защите детства в Камчатском крае в части слов «и защите детства» противоречит требованиям федерального законодательства, которое предоставляет право субъекту РФ учреждать должность уполномоченного по правам человека (ребенка, коренных малочисленных народов) в субъекте РФ и не наделяет субъект РФ правом самостоятельно учреждать должность

¹ Официальные Ведомости. 2011. 10 мая. № 90-95.

² См.: Определение Верховного Суда РФ от 21 декабря 2011 г. по делу № 60-Г11-16 // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]: справочная правовая система.

уполномоченного по правам человека и защите детства. С этих позиций возникают вопросы по поводу правомерности преобразования должности уполномоченного Президента Республики Дагестан по правам ребенка в должность уполномоченного при Президенте Республики Дагестан по защите семьи, материнства и прав ребенка¹. Как представляется, в данном случае была допущена та же ошибка, что и в Камчатском крае. Поэтому наименование указанной должности в Республике Дагестан должно быть приведено в соответствие с федеральным законодательством.

Таким образом, правовыми основами деятельности уполномоченного по правам ребенка являются Конституция РФ, общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры РФ, федеральное законодательство, конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ. Проведенный анализ законодательства позволяет говорить о возможности выделения двух основных периодов его развития. Первый период берет начало с 1998 года, когда было принято Постановление Администрации Волгоградской области от 8 мая 1998 г. № 232 об учреждении на территории Волгоградской области института уполномоченного по правам ребенка, второй период - с 2009 года после издания Указа Президентом РФ «Об Уполномоченном при Президенте РФ по правам ребенка». До 2009 года законодательство об уполномоченном по правам ребенка в субъектах РФ отличалось нестабильностью, должности уполномоченного в условиях отсутствия поддержки со стороны федеральных органов власти были учреждены лишь в немногих субъектах РФ. С 2009 года наступил период активного правотворчества, как на уровне РФ, так и на уровне ее субъектов в части регулирования статуса уполномоченного по правам ребенка. Но в это время наблюдался и ряд негативных моментов. Некоторые из принятых в субъектах РФ правовые акты из-за недостаточной их подготовки противоречили федеральному законодательству, имели место и пробелы в

¹ См.: Об уполномоченном при Президенте Республики Дагестан по защите семьи, материнства и прав ребенка: Указ Президента РФ от 18 февраля 2013 г. № 53 // Собр. законодательства Республики Дагестан. 2013. № 4. Ст. 135.

регулировании отдельных вопросов деятельности уполномоченного по правам ребенка. Все это предопределяет необходимость комплексной оценки всего нормативного материала об уполномоченном по правам ребенка для дальнейшего совершенствования правовых основ его деятельности.

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

В силу особого места уполномоченного по правам ребенка в субъекте РФ в существующем механизме защиты прав ребенка исследование правового статуса уполномоченного по правам ребенка имеет даже не столько теоретическое, сколько практическое значение. В том числе представляет несомненный интерес и вопрос о порядке назначения и освобождения от должности уполномоченного по правам ребенка в субъектах РФ.

Порядок назначения и освобождения от должности уполномоченного по правам ребенка в субъектах РФ регулируется в соответствующих законах и подзаконных правовых актах, принимаемых в субъектах РФ. Для того, чтобы занять должность уполномоченного по правам ребенка, кандидат на нее должен отвечать установленным требованиям.

Как правило, в законодательстве субъекта РФ содержится требование к кандидату на должность уполномоченного о наличии гражданства РФ. В законах же Республики Хакасия¹ и Псковской области², определяющих статус уполномоченного по правам ребенка, дополнительно указывается, что гражданин РФ не должен иметь гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина РФ на территории иностранного государства.

¹ Об Уполномоченном по правам ребенка в Республике Хакасия: Закон Республики Хакасия от 8 ноября 2011 г. № 90-ЗРХ // Вестник Хакасии. 2011. № 97. № 122.

² Об Уполномоченном по правам ребенка в Псковской области: Закон Псковской области от 30 декабря 2009 г. № 934-оз // Псковская правда. 2010. 12 янв. № 2.

В правовых актах многих субъектов Федерации устанавливается возрастной ценз для кандидатов на должность уполномоченного по правам ребенка. Это связано с тем, что претендент на должность должен обладать определенным жизненным опытом. В Удмуртской Республике, Республике Адыгея, Владимирской, Иркутской областях, Забайкальском крае уполномоченным может стать лицо не моложе 30 лет, в Республике Башкортостан, Республике Карелия, Республике Тыва, Хабаровском крае, Кемеровской, Новгородской, Оренбургской, Псковской, Саратовской, Ярославской областях не моложе 35 лет. В Законах же Санкт-Петербурга¹, Еврейской автономной области², Астраханской³, Волгоградской⁴, Калужской⁵ областей об Уполномоченном по правам ребенка требования к возрасту кандидата отсутствуют. Хотя, например, в статье 5 Закона Забайкальского края от 12 июля 2011 года № 526-ЗЗК «Об Уполномоченном по правам ребенка в Забайкальском крае» предусматривались требования, которые не могут быть не связаны с возрастом человека. Так, претендент на должность должен был иметь шесть лет стажа государственной гражданской службы (государственной гражданской службы иных видов) или не менее семи лет стажа работы в органах социальной защиты населения, опеки и попечительства, образования и других органах, учреждениях и организациях, деятельность которых связана с осуществлением защиты прав, свобод и законных интересов ребенка. То есть, если гражданин поступил на государственную гражданскую службу в 18 лет, то, достигнув 24 лет, он при условии получения высшего профессионального образования уже сможет претендовать на замещение должности Уполномоченного. При этом юридически неясным является выражение «государственной гражданской службы (государственной гражданской службы

¹ Об Уполномоченном по правам ребенка в Санкт-Петербурге: Закон Санкт-Петербурга от 13 ноября 2009 г. № 528-98 // Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. 2009. № 29, 2011. №39.

² Об Уполномоченном по правам ребенка в Еврейской автономной области: Закон Еврейской автономной области от 23 декабря 2011 г. № 05-ОЗ // Биробиджанская звезда. 2011. 28 дек. № 93.

³ Об Уполномоченном по правам ребенка в Астраханской области: Закон Астраханской области от 2 марта 2010 г. № 4/2010-ОЗ // Сборник законов и нормативных правовых актов Астраханской области. 2010. № 10.

⁴ Об уполномоченном по правам ребенка в Волгоградской области: Закон Волгоградской области от 9 января 2007 года № 1403-ОД // Волгоградская правда. 2007. 19 янв. № 9.

⁵ Об Уполномоченном по правам ребенка в Калужской области: Закон Калужской области от 25 февраля 2011 г. № 108-ОЗ // Весть. 2011. 4 марта. № 80-82.

иных видов)». В соответствии со статьей 5 Федерального закона от 27 мая 2003 года № 58-ФЗ «О системе государственной службы РФ»¹ выделяется два вида государственной гражданской службы – федеральная государственная гражданская служба и государственная гражданская служба субъекта РФ. Поэтому термин «государственная гражданская служба» уже включает в себя оба вида государственной гражданской службы и указание на государственную гражданскую службу иных видов является излишним. В новом Законе края об уполномоченном по правам ребенка эта ошибка была исправлена².

Во многих законах субъектов Федерации содержатся требования к образованию кандидата. В Республике Калмыкия, Карачаево-Черкесской Республике, Волгоградской, Иркутской, Калужской, Липецкой, Новгородской областях, Ненецком автономном округе оно должно быть высшим.

На практике возник вопрос о том, не противоречит ли федеральному законодательству требование о наличии ученой степени либо высшего юридического образования у кандидата на должность уполномоченного по правам человека в субъекте Федерации.

Это квалификационное требование не является дискриминационным, поскольку согласно п. 2 ст. 1 Женевской конвенции № 111 от 25 июня 1958 года «Относительно дискриминации в области труда и занятий» не являются дискриминационными ограничения, основанные на специфических требованиях, связанных с определенной работой³. Такой вывод был сделан, в частности, в Определении Верховного Суда РФ от 13 апреля 2005 года № 9-Г05-7⁴ при анализе Закона Нижегородской области от 2 января 2004 года № 3-3 «Об Уполномоченном по правам человека в Нижегородской области»⁵.

Следовательно, указание на наличие высшего юридического или педагогического образования у претендента на должность уполномоченного по правам ребенка в субъекте РФ, как это сделано, например, в статье 5 Закона

¹ Собр. законодательства РФ. 2003. № 22. Ст. 2063.

² Об Уполномоченном по правам ребенка в Забайкальском крае: Закон Забайкальского края от 31 октября 2013 г. 876-ЗЗК // Забайкальский рабочий. 2013. 7 ноября. № 215.

³ Ведомости ВС СССР. 1961. № 44. Ст. 448.

⁴ Консультант Плюс [Электронный ресурс]: справочно-правовая система

⁵ Нижегородские новости. 2004. 21 января. № 11.

Республики Татарстан от 1 августа 2011 года № 59-ЗРТ «Об Уполномоченном по правам ребенка в Республике Татарстан и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Республики Татарстан»¹, статье 5 Областного закона от 15 июля 2010 года № 57-ОЗ «Об Уполномоченном по правам ребенка в Свердловской области»² правомерно.

Иногда в законах субъектов Федерации оговаривается, что кандидат должен обладать познаниями в области прав ребенка и иметь опыт их защиты (Иркутская, Псковская, Ульяновская области и др.). По Закону Краснодарского края³ кандидат должен обладать общественным авторитетом, а по Законам Липецкой⁴, Оренбургской⁵ областей еще и знанием проблем детства. Пунктом 4.1 Положения об Уполномоченном при губернаторе Магаданской области по правам ребенка, утвержденного Постановлением губернатора Магаданской области от 20 апреля 2010 года № 52-п⁶, устанавливается, что на должность Уполномоченного назначается лицо, не являющееся членом политических партий, объединений, фракций, членом религиозных объединений и организаций. А в статье 9 Закона Пермского края от 28 августа 2013 года № 231-ПК «Об Уполномоченном по правам ребенка в Пермском крае»⁷ предусмотрено, что кандидат должен быть несудимым и не привлекавшимся к административной ответственности за правонарушения против несовершеннолетних.

Что касается порядка назначения уполномоченного по правам ребенка в субъектах РФ, то он может быть различным. Все модели института уполномоченного по правам ребенка на региональном уровне в научной литературе подразделяют на три основных: самостоятельный институт; институт,

¹ Республика Татарстан. 2011. 6 авг. № 157.

² Областная газета. 2010. 19 июля. № 253-261.

³ Об Уполномоченном по правам ребенка в Краснодарском крае: Закон Краснодарского края от 26 июня 2002 г. № 498-КЗ // Кубанские новости. 2002. 6 июля. № 132-133.

⁴ Об Уполномоченном по правам ребенка в Липецкой области: Закон Липецкой области от 18 августа 2011 г. № 523-ОЗ // Липецкая газета. 2011. 26 августа. № 164.

⁵ Об Уполномоченном по правам ребенка в Оренбургской области: Закон Оренбургской области от 4 марта 2011 г. № 4330/1017-IV-ОЗ // Консультант Плюс. Региональный выпуск [Электронный ресурс]: справочно-правовая система

⁶ Магаданская правда. 2010. 28 апр. № 45.

⁷ Бюллетень законов Пермского края, правовых актов губернатора Пермского края, Правительства Пермского края, исполнительных органов государственной власти Пермского края. 2013. № 34.

образованный в аппарате уполномоченного по правам человека в субъекте РФ; институт в системе органов исполнительной власти субъектов РФ¹. И в зависимости от типа модели применяются разные способы замещения должности уполномоченного по правам ребенка.

В части субъектов РФ он назначается губернатором (Приморский, Ставропольский края, Амурская, Архангельская, Астраханская, Калининградская, Костромская, Омская области и др.), президентом (главой) республики (Кабардино-Балкарская Республика, Республика Дагестан, Республика Ингушетия и др.). В Республике же Саха (Якутия) Уполномоченный по правам ребенка может быть назначен на должность Президентом Республики Саха (Якутия) с согласия Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия). Губернатор Рязанской области также назначает Уполномоченного по согласованию с законодательным органом власти - Рязанской областной Думой.

Губернаторам кандидата на должность уполномоченного по правам ребенка иногда могут предлагать органы государственной власти, органы местного самоуправления, общественные объединения и организации в сфере обеспечения и защиты прав и законных интересов ребенка. Так, в Ярославской области кандидат для назначения на указанную должность определяется с учетом предложений указанных субъектов. Губернатору Свердловской области предложения по кандидатуре Уполномоченного по правам ребенка вправе направлять граждане и общественные объединения. Уполномоченный по правам ребенка в Удмуртской Республике назначается на должность и освобождается от должности Председателем Правительства Удмуртской Республики по согласованию с Президентом Удмуртской Республики. В Республике Адыгея был утвержден Порядок отбора кандидатов для назначения на должность Уполномоченного по правам ребенка в Республике Адыгея, назначения, освобождения, досрочного освобождения от указанной

¹ См.: Ильиных И.Л. Модели формирования института Уполномоченного по правам ребенка в РФ // Вестник Хабаровской государственной академии экономики и права. 2011. № 4-5. С.99.

должности¹. Отбор кандидатов на должность Уполномоченного осуществляет Администрация Главы Республики Адыгея и Кабинета Министров Республики Адыгея, а затем предложения о кандидатах на должность Уполномоченного вносятся Администрацией Главе Республики Адыгея.

В других же субъектах РФ занятие должности уполномоченного по правам ребенка производится на основании решения законодательного (представительного) органа власти субъекта Федерации. Исторически в мировой практике сложилось, что «классический омбудсман — это парламентский уполномоченный»². Правом вносить предложения по кандидатуре на эту должность наделяются различные субъекты, количество которых в разных субъектах Федерации неодинаково. При этом, по мнению А.Ю. Сунгурова, «величина круга акторов, которым законодатель позволяет полноценно участвовать в процессе выдвижения кандидатур, может служить показателем уровня демократичности политического режима в данном регионе»³.

Отдельную группу составляют субъекты РФ, где предлагать кандидатуру уполномоченного по правам ребенка законодательному (представительному) органу для утверждения может только президент (губернатор) региона. К ним, например, относятся Карачаево-Черкесская Республика, Республика Башкортостан, Хабаровский край, Кемеровская, Новгородская, Орловская области, Ханты-Мансийский автономный округ – Югра, Еврейская автономная область.

В Иркутской области кроме Губернатора области выдвинуть кандидатуру Уполномоченного вправе группа депутатов Законодательного Собрания численностью не менее одной трети от установленного Уставом Иркутской области числа депутатов Законодательного Собрания. Во Владимирской

¹ О Порядке отбора кандидатов для назначения на должность Уполномоченного по правам ребенка в Республике Адыгея, назначения, освобождения, досрочного освобождения от указанной должности: Указ Главы Республики Адыгея от 27 августа 2011 г. № 101 // Собр. законодательства Республики Адыгея. 2011. № 8.

² Автономов А.С. Правовое обеспечение института детского омбудсмена в современной России // Институт уполномоченного по правам ребенка в России / Сост. и общ. ред. Г.В. Сабитова. М. 2005. С.19.

³ Сунгуров А.Ю. Законодательство об уполномоченном по правам человека в некоторых субъектах РФ: сравнительный анализ // Правоведение. 2002. № 4. С.121.

области аналогичным правом обладают Губернатор, депутаты Законодательного Собрания, депутатские объединения (фракции) в Законодательном Собрании, Общественная палата Владимирской области. В Краснодарском крае предложения о кандидатурах на должность Уполномоченного по правам ребенка в законодательный орган государственной власти вносятся главой администрации (губернатором) края, председателем Законодательного Собрания края, постоянными комитетами Законодательного Собрания края, а также депутатскими объединениями (фракциями) Законодательного Собрания края. В Псковской же области предлагать кандидатуру на должность Уполномоченного по правам ребенка могут все субъекты права законодательной инициативы в соответствии с Уставом Псковской области¹. Думается, что и в других субъектах РФ, вероятно, следовало бы также предоставить право депутатам (группе депутатов) законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Федерации выдвигать кандидатуру уполномоченного по правам ребенка.

Представительные органы местного самоуправления имеют возможность выдвигать кандидатов на должность Уполномоченного по правам ребенка в городе Москве, Томской области. Из анализа положений Закона Томской области от 1 июня 2010 года № 92-ОЗ «Об Уполномоченном по правам ребенка в Томской области»² следует, что таким правом могут обладать как представительные органы муниципальных районов, городских округов, так и городских, сельских поселений.

Решение законодательного (представительного) органа о назначении на должность уполномоченного по правам ребенка принимается большинством голосов от установленного числа депутатов тайным либо открытым голосованием. Порядок проведения голосования чаще всего устанавливается регламентом законодательного (представительного) органа государственной власти. Но в некоторых субъектах Федерации (Томская область) отдельные

¹ Губернские ведомости. 2001. 18 апреля. № 11.

² Томские новости. 2010. 3 июня. № 21.

элементы процедуры голосования описаны в самом законе об уполномоченном по правам ребенка.

Некоторые специалисты считают, что назначение уполномоченных по правам ребенка на должность следует проводить решением представительного (законодательного) органа субъекта РФ, а детский омбудсмен должен не только получать легитимность от парламента, но и опираться на него в своей работе¹. Кроме того, это больше соответствует принципам демократии, так как институту «детского» омбудсмента следует быть независимым от высшего исполнительного органа субъекта РФ². А приобретение парламентского статуса повышает эффективность работы уполномоченных³. Да, у такого варианта есть целый ряд преимуществ. Но, как верно было отмечено А.С. Автономовым, исполнительный и парламентский омбудсмены решают несколько различающиеся задачи, так как подходят к одному и тому же предмету с разных сторон. Исполнительный омбудсмен представляет собой разновидность внутреннего самоконтроля исполнительной власти, а парламентский омбудсмен обеспечивает права человека, которые нарушены в результате действия или бездействия административных органов и должностных лиц. Исполнительный и парламентский омбудсмен могут, не мешая друг другу, работать и решать различные задачи⁴.

Довольно интересный порядок назначения Уполномоченного по правам ребенка был установлен Законом Забайкальского края «Об Уполномоченном по правам ребенка в Забайкальском крае», согласно статье 6 которого он назначается Уполномоченным по правам человека в Забайкальском крае в течение 15 календарных дней со дня принятия постановления Законодательного Собрания Забайкальского края о согласовании назначения внесенной кандидатуры на должность Уполномоченного. Перед этим предложение по

¹ См.: Ильиных И.Л. Указ соч. С.102.

² См.: Сайтова М.Ю. Институт Уполномоченного по правам ребенка как механизм защиты прав и интересов несовершеннолетних в РФ // Труды института государства и права Российской академии наук. 2010. № 6. С.99,100.

³ См.: Гайсина Г.И. Уполномоченный по правам ребенка как институт независимого контроля за соблюдением прав, свобод и законных интересов детей // Педагогический журнал Башкортостана. 2008. № 1. С.98.

⁴ Автономов А.С. Указ. соч. С.20.

кандидатуре на должность Уполномоченного по правам ребенка вносится Уполномоченным по правам человека в Забайкальском крае Губернатору Забайкальского края. Губернатор Забайкальского края рассматривает предложение по кандидатуре в течение 15 календарных дней, по истечении которых вносит материалы по кандидатуре на согласование в Законодательное Собрание Забайкальского края либо возвращает их Уполномоченному по правам человека в Забайкальском крае. Однако в настоящее время после внесения поправок в Устав Забайкальского края уполномоченный по правам ребенка в крае будет назначаться Законодательным Собранием. Указанный выше Закон утратил силу в связи с принятием Закона Забайкальского края от 31 октября 2013 года 876-ЗЗК «Об Уполномоченном по правам ребенка в Забайкальском крае»¹.

В Красноярском крае Уполномоченный по правам ребенка назначается на должности Уполномоченным по правам человека в крае с согласия Законодательного Собрания и является его заместителем.

При вступлении в должность после принятия решения законодательным (представительным) органом Уполномоченный приносит присягу. В законах некоторых субъектов Федерации приводится текст этой присяги. Так, в статье 7 Закона Иркутской области от 12 июля 2010 года № 71-ОЗ «Об Уполномоченном по правам ребенка в Иркутской области» указано, что Уполномоченный приносит присягу следующего содержания: «Клянусь защищать права ребенка, добросовестно исполнять свои обязанности, руководствуясь общепризнанными принципами и нормами международного права, международными договорами РФ, Конституцией РФ, законодательством РФ, Уставом Иркутской области, справедливостью и объективностью». Иногда в тексте присяги указывается на необходимость руководствоваться голосом совести (город Москва, Республика Башкортостан и др.) Уполномоченный считается вступившим в должность с момента принесения присяги.

¹ Забайкальский рабочий. 2013. 7 ноября. № 215.

Уполномоченному по правам ребенка выдается удостоверение, которое используется при посещении органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных предприятий и учреждений субъекта Федерации. В этой связи вызывает интерес Закон Калужской области от 25 февраля 2011 года № 108-ОЗ «Об Уполномоченном по правам ребенка в Калужской области», в приложении №1 которого определен порядок выдачи удостоверения Уполномоченному, а в приложении № 2 содержится описание бланка удостоверения.

Срок полномочий уполномоченного по правам ребенка зачастую зависит от того, кем он назначается и какое место занимает в системе органов государственной власти субъекта РФ. Назначение уполномоченного возможно на срок полномочий губернатора, президента (главы) субъекта РФ, без указания конкретного срока полномочий, а также на срок от 3 до 5 лет. При этом в некоторых субъектах Федерации одно и то же лицо не может быть назначено на должность уполномоченного по правам ребенка более чем на два срока подряд.

В ряде случаев полномочия уполномоченного по правам ребенка могут быть прекращены досрочно. Следует отметить, что «процедура и основания освобождения от должности отдельных субъектов публичного права ... демонстрируют уровень их независимости, самостоятельности и стабильности функционирования в системе государственного аппарата»¹. Поэтому столь важно четкое закрепление правовыми актами причин для этого. Например, в Ульяновской области² Уполномоченный досрочно освобождается от должности в случаях:

- 1) нарушения им требований Закона, устанавливающих ограничения, связанных с замещением должности Уполномоченного;
- 2) вступления в отношении его в законную силу обвинительного приговора суда;

¹ См.: Синцов Г.В. Основания освобождения от должности уполномоченных по правам человека в субъектах РФ (на примере Приволжского федерального округа) // Государственная власть и местное самоуправление. 2012. № 1. С. 18.

² См.: Об Уполномоченном по правам ребенка в Ульяновской области: Закон Ульяновской области от 6 октября 2011 г. № 165-ЗО // Ульяновская правда. 2011. 12 окт. № 115.

3) признания его решением суда, вступившим в законную силу, недееспособным, ограниченно дееспособным, безвестно отсутствующим или умершим;

4) утраты им гражданства РФ, приобретения им гражданства иностранного государства либо получения им вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина РФ на территории иностранного государства;

5) подачи им письменного заявления в Законодательное Собрание о сложении своих полномочий;

6) его смерти.

Уполномоченный освобождается от должности постановлением Законодательного Собрания Ульяновской области, принимаемым большинством голосов от числа избранных депутатов Законодательного Собрания.

В случае досрочного освобождения Уполномоченного от должности новый Уполномоченный должен быть назначен Законодательным Собранием Ульяновской области в течение двух месяцев после дня досрочного освобождения предыдущего Уполномоченного от должности.

В Законе же Ивановской области от 24 июня 2013 года № 47-ОЗ «Об Уполномоченном по правам ребенка в Ивановской области»¹ предусмотрено всего два основания для досрочного прекращения полномочий – подача заявления о сложении полномочий и неспособность по состоянию здоровья или иным причинам в течение длительного времени (не менее четырех месяцев подряд) исполнять свои обязанности.

В целом перечень оснований для досрочного прекращения полномочий в субъектах Федерации во многом одинаков, но имеются и отличия. Например, в статье 11 Закона Иркутской области «Об Уполномоченном по правам ребенка в Иркутской области» в качестве одного из оснований для досрочного освобождения от должности Уполномоченного указано неисполнение или

¹ Собр. законодательства Ивановской области. 2013. № 26.

ненадлежащее исполнение своих полномочий. Такое же основание для досрочного прекращения полномочий есть и в законодательстве Республики Хакасия. Решение о досрочном освобождении от должности Уполномоченного по основанию, указанному в пункте 3 части 1 названной статьи, принимается большинством голосов от установленного Уставом Иркутской области числа депутатов Законодательного Собрания на основании заключения комиссии, сформированной из числа депутатов Законодательного Собрания, и оформляется постановлением. Однако, что следует понимать, например, под ненадлежащим исполнением полномочий в Законе Иркутской области «Об Уполномоченном по правам человека в Иркутской области» не указано. В этой связи, как представляется, во избежание возможных споров по этому вопросу в областном Законе, определяющем правовой статус Уполномоченного, должны быть закреплены критерии, по которым будет устанавливаться ненадлежащее исполнение полномочий.

Выражения уполномоченному по правам ребенка недоверия как основание досрочного прекращения полномочий предусмотрено в законах Санкт-Петербурга, Мурманской области, Ненецкого автономного округа. Для объективности оценки деятельности уполномоченного в этих же законах предусматривается, что процедура выражения недоверия должна обеспечивать Уполномоченному возможность дать объяснения по поводу обстоятельств, выдвигаемых в качестве оснований для выражения недоверия. Необходимо отметить, что в литературе применительно к уполномоченному по правам человека в субъекте РФ выражение недоверия уполномоченному оценивается как ограничение независимости уполномоченного, не соответствующее международным стандартам¹. Однако такое основание для досрочного прекращения полномочий уполномоченного по правам ребенка в региональном законодательстве встречается довольно редко.

По разному в законах регулируются и процедурные вопросы досрочного прекращения полномочий уполномоченного по правам ребенка. В законах

¹ См., например, Фарыма В.И. Уполномоченный по правам человека в субъектах РФ // Юридическая теория и практика. 2007. № 1. С.39.

некоторых субъектов Федерации эти вопросы описываются достаточно кратко. Например, в Законе Тамбовской области указано, что Тамбовская областная Дума принимает постановление о досрочном прекращении полномочий Уполномоченного¹. Постановление о досрочном прекращении полномочий Уполномоченного принимается большинством голосов от числа избранных депутатов Тамбовской областной Думы. Думается, что в этом отношении более совершенен Закон Иркутской области, где достаточно подробно описано как принимается решение по каждому из предусмотренных областным законом оснований для досрочного прекращения полномочий. Досрочное освобождение от должности Уполномоченного, к примеру, по таким основаниям, как утрата гражданства РФ, признание его судом недееспособным, безвестно отсутствующим оформляется постановлением Законодательного Собрания, принимаемым без голосования.

Если же уполномоченный по правам ребенка действует при губернаторе, президенте (главе) субъекта Федерации, то основания для досрочного прекращения полномочий могут быть иными. Так, по Закону Архангельской области от 20 мая 2009 года № 30-3-ОЗ «О статусе лиц, замещающих государственные должности Архангельской области в исполнительных органах государственной власти Архангельской области»² Уполномоченный может быть освобожден от должности по инициативе Губернатора Архангельской области, в том числе в связи с упразднением государственной должности, в связи с совершением дисциплинарного проступка и по другим основаниям, предусмотренным областным Законом.

Таким образом, как видно из законодательства субъектов РФ, порядок назначения и освобождения от должности уполномоченного по правам ребенка в субъектах РФ может быть различным и во многом зависит от того, какое место занимает уполномоченный по правам ребенка в системе региональных органов власти. При этом в ряде случаев он нуждается в совершенствовании,

¹ Об Уполномоченном по правам ребенка в Тамбовской области: Закон Тамбовской области от 31 декабря 2009 г. № 609-3 // Тамбовская жизнь. 2010. 13 янв. № 2.

² Волна. 2009. 2 июня. № 23.

основой для которого должно стать использование положительного опыта правового регулирования рассматриваемой процедуры в отдельных субъектах РФ, а также результатов научных исследований в данной области.

2.3. Компетенция уполномоченного по правам ребенка в субъектах Российской Федерации

При рассмотрении вопроса о компетенции уполномоченного по правам ребенка в субъектах РФ будет использоваться тот же подход, что и при анализе компетенции Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка. В самом обобщенном виде компетенция уполномоченных по правам ребенка представляет из себя закрепленные в нормативно-правовых актах предметы ведения и полномочия, которыми они наделяются для решения вопросов обеспечения защиты, соблюдения прав и свобод ребенка.

По общему правилу деятельность уполномоченного по правам ребенка в субъектах РФ дополняет существующие средства защиты прав ребенка, не отменяет пересмотра компетенции государственных органов, обеспечивающих защиту и восстановление нарушенных прав ребенка.

Основными задачами деятельности уполномоченного по правам ребенка в субъектах РФ являются восстановление нарушенных прав ребенка, выявление причин и условий, способствующих нарушению прав ребенка, внесение предложений об их устранении, внесение предложений о совершенствовании региональных нормативных правовых актов по вопросам защиты прав ребенка, организации и деятельности уполномоченного, правовое просвещение по вопросам прав ребенка, форм и методов их защиты, содействие развитию межрегионального сотрудничества по вопросам защиты прав ребенка. И уже исходя из этих задач органы государственной власти субъектов РФ устанавливают полномочия.

Полномочия уполномоченных по правам ребенка в субъектах РФ можно классифицировать по тем же основаниям, что и полномочия Уполномоченного

при Президенте РФ по правам ребенка, но с учетом специфики их правового статуса. В зависимости от источника правового регулирования можно выделить полномочия, закрепленные федеральными законами, полномочия, установленные конституциями (уставами) субъектов РФ, законами, подзаконными нормативными правовыми актами субъектов РФ.

По функциональному признаку полномочия могут быть разделены на полномочия по организации и управлению деятельностью аппарата уполномоченного по правам ребенка, полномочия по контролю и надзору, полномочия по участию в нормотворческой деятельности, полномочия по осуществлению экспертно-аналитической деятельности, полномочия по осуществлению правового просвещения, полномочия по участию в межрегиональном сотрудничестве уполномоченных по правам ребенка.

В зависимости от порядка (самостоятельности) реализации полномочий возможно выделение полномочий, осуществляемых уполномоченным по правам ребенка самостоятельно или же с участием уполномоченных государственных органов и должностных лиц. Например, в Республике Калмыкия, Республике Хакасия, Тульской, Тюменской, Ульяновской областях Уполномоченный по правам ребенка совместно с компетентными органами, должностными лицами участвует в проверках.

В мире в зависимости от компетенции и объема надзорных функций выделяются две модели института омбудсмана:

- 1) реактивная (реагирование на жалобы);
- 2) агрессивная (проведение расследований по собственной инициативе)¹.

Российский институт уполномоченного по правам ребенка относится к первой модели.

Во многих субъектах Федерации уполномоченный по правам ребенка рассматривает жалобы на решения и (или) действия (бездействие) органов государственной власти субъекта РФ, органов местного самоуправления, их должностных лиц, приведшие к нарушению прав, законных интересов детей, и

¹ См.: Вагизов Р.Г. Понятие омбудсмана (уполномоченного по правам человека) в современной правовой доктрине // Российская юстиция. 2008. № 11. С 42.

в пределах установленной компетенции принимает по ним соответствующие решения.

В связи с этим возникает вопрос о правомерности рассмотрения жалоб на действия органов местного самоуправления. Аналогичная проблема возникла, в частности, в отношении Уполномоченного по правам человека в Самарской области. По мнению прокурора Самарской области, распространении компетенции Уполномоченного по правам человека в Самарской области на органы местного самоуправления нарушает закрепленный в статье 12 Конституции РФ принцип самостоятельности местного самоуправления и обратился в суд с заявлением о признании недействующими соответствующих положений Закона Самарской области от 24 ноября 2000 года «Об Уполномоченном по правам человека в Самарской области». Но суд обоснованно не согласился с доводом прокурора. Он указал, что учреждение должности Уполномоченного по правам человека в Самарской области в целях обеспечения гарантий соблюдения и уважения прав и свобод граждан органами местного самоуправления не противоречит федеральному законодательству, в том числе Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ»¹, устанавливающей, что к полномочиям органов государственной власти субъектов РФ в области местного самоуправления прямо отнесены принятие и изменение законов субъектов РФ о местном самоуправлении, контроль за их соблюдением.

Федеральный конституционный закон «Об Уполномоченном по правам человека в РФ» в статье 16 предоставляет Уполномоченному право рассматривать жалобы на решения или действия (бездействие) органов местного самоуправления.

При таких данных нет оснований полагать, что подобные жалобы может рассматривать только Уполномоченный по правам человека в РФ и этого не вправе делать Уполномоченный в субъекте РФ². Поэтому наделение

¹ Собр. законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

² См.: Определение Верховного Суда РФ от 9 февраля 2005 г. № 46-Г04-26 // Консультант Плюс [Электронный ресурс]: справочно-правовая система.

подобными полномочиями уполномоченных по правам ребенка также соответствует требованиям федерального законодательства.

С жалобами могут обращаться как граждане РФ, так и находящиеся на территории РФ иностранных граждан и лиц без гражданства. При этом следует особо отметить, что иностранные граждане и лица без гражданства пользуются в РФ правами и несут обязанности наравне с гражданами РФ, кроме случаев, установленных федеральным законом или международным договором РФ. Защита прав и свобод человека и гражданина находится в совместном ведении РФ и субъектов РФ. Поэтому содержащиеся в законах субъектов Федерации положения о том, что уполномоченный рассматривает жалобы иностранных граждан и лиц без гражданства требованиям Конституции РФ не противоречит.

А довод о том, что наличие указанного положения в Законе Калужской области «Об уполномоченном по правам человека в Калужской области» является якобы вторжением в сферу, регулируемую исключительно федеральным законодательством, при таких обстоятельствах не может быть признан обоснованным¹. Указанная позиция суда применима и по отношению к правовым актам об уполномоченном по правам ребенка.

Обращения граждан к уполномоченным в субъектах РФ могут поступать по различным информационным каналам: по обычной и электронной почте, непосредственной доставкой заявителями, через помощников уполномоченного в муниципальных образованиях, путем непосредственного общения уполномоченного и сотрудников его аппарата с гражданами на личных приемах, во время проведения «выездных приемов» в районах, посещения учреждений образования, здравоохранения, мест отбывания наказания и содержания под стражей.

Под обращением гражданина понимается направленные в письменной форме предложение, заявление или жалоба, обращение гражданина в устной форме. А жалоба – это просьба гражданина восстановить, защитить нарушенные права, свободы, законные интересы его либо других лиц. Таким

¹ См.: Определение Верховного Суда РФ от 14 октября 2002 г. № 85-Г02-8 // Консультант Плюс [Электронный ресурс]: справочно-правовая система.

образом, жалоба представляет из себя разновидность обращения. По справедливому замечанию С.Ж. Женетель обращение всегда является актом свободного волеизъявления индивидуального субъекта либо групп таких субъектов и, как правило, детерминировано какими-то внешними обстоятельствами, содержащими неблагоприятный оттенок¹.

Например, в Волгоградской области из общего числа поступивших в 2012 году уполномоченному по правам ребенка обращений 557 – обращения и жалобы граждан и должностных лиц в защиту прав конкретных детей, поступившие по почте и на личном приеме, 590 – это запросы, ответы, информация, предложения должностных лиц федеральных и региональных государственных органов, муниципальных образований и других, относящиеся к правам детей в целом, 570 обращений принято по телефону. Из 557 обращений 85 (21,0%) – принято на личном приеме граждан; 472 (66, 2%) – поступили по почте, в том числе по электронной почте². При этом отмечается увеличение числа поступивших обращений по электронной почте, что связано с расширением доступа населения к сети Интернет.

Как правило, обращение (жалоба), направляемое уполномоченному, должно отвечать ряду требований. В Ленинградской области обращение (жалоба), направленное Уполномоченному, должно содержать фамилию, имя, отчество и адрес заявителя, изложение существа решений или действий (бездействия), нарушивших или нарушающих, по мнению заявителя, права и законные интересы ребенка. К обращению (жалобе) могут быть приложены копии обращений (жалоб) заявителя к должностным лицам органов государственной власти Ленинградской области и (или) решений указанных должностных лиц, принятых по обращению (жалобе) заявителя. В Иркутской области уполномоченный рассматривает жалобы несовершеннолетних лиц и письменные жалобы их законных представителей. То есть ребенок может пожаловаться в устной форме, а его законные представители должны подать

¹ См.: Женетель С.Ж. Теоретический анализ основных положений Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ» // Административное право. 2008. № 4. С.65.

² См.: Доклад о деятельности уполномоченного по правам ребенка в Волгоградской области в 2012 году // URL: <http://volgograd.rfdeti.ru/files.php> (дата обращения: 20.02.2014).

жалобу только в письменной форме. В Законе Ульяновской области от 6 октября 2011 года № 165-ЗО «Об Уполномоченном по правам ребенка в Ульяновской области»¹ указано, что жалоба должна быть составлена в соответствии с Федеральным законом от 2 мая 2006 года № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ». В статье 7 указанного Федерального закона предусмотрено, что гражданин обязательно в своем обращении указывает наименование государственного органа, органа местного самоуправления, в которые направляет обращение, должность или фамилию, имя, отчество соответствующего должностного лица. Кроме того, он должен указать свои фамилию, имя, отчество, почтовый адрес для связи, изложить содержание своего предложения, заявления или жалобы. Обязательны также личная подпись и дата. В Законе Саратовской области от 25 февраля 2010 года № 17-ЗСО «Об Уполномоченном по правам ребенка в Саратовской области»² данная норма Федерального закона частично повторяется. В Республике Хакасия жалоба должна быть подана в определенный срок. А именно не позднее года со дня, когда произошло предполагаемое нарушение прав, законных интересов ребенка. Или же годичный срок может отсчитываться с того дня, когда заявителю стало известно о нарушении прав. Такие же требования содержатся в части 1 статьи 17 Федерального закона «Об Уполномоченном по правам человека в РФ».

При устном обращении его содержание заносится в карточку личного приема гражданина. Если изложенные в устном обращении факты и обстоятельства очевидны, то ответ на обращение гражданина (с его согласия) может быть дан в ходе личного приема в устной форме. Запись об этом делается в карточке личного приема гражданина. В других случаях ответ дается в письменной форме.

Чаще всего жалобы бывают связаны с нарушением прав детей в жилищной сфере (обеспечение жилым помещением детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, ухудшение жилищных условий

¹ Ульяновская правда. 2011. 12 октября. № 115.

² Собр. законодательства Саратовской области. 2010. № 6.

несовершеннолетних в результате действий третьих лиц и др.), с нарушением прав детей одним из родителей, родственниками детей (уклонение от уплаты алиментов, определение места жительства ребенка и порядок общения детей с родителями, проживающими отдельно и т.д.), с нарушением прав детей на образование (доступность дошкольного образования, унижение чести и достоинства ребенка в образовательных учреждениях), на охрану здоровья и медицинскую помощь.

Например, в Краснодарском крае в 2012 году лидирующими по количеству были обращения, касающиеся жилищных прав детей (20,3 % из 2114 обращения). При этом 20,8 % обращений по данной тематике касалось вопросов улучшения жилищных условий, либо продвижения очереди на жилье, 18 % обращений было связано с выселением несовершеннолетних в результате расторжения брака родителей, либо смены собственника жилья; 14% – затрагивало вопросы реализации жилищных прав лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, 10,7% – детей-инвалидов. На втором месте оказались обращения за квалифицированной юридической помощью (14,7 %), далее идут обращения, касающиеся прав детей на образование (12,6 %), имущественных прав детей (11,6 %), прав ребенка жить и воспитываться в семье (9,1 %), прав детей-сирот и лиц из их числа (6,2 %), прав детей на охрану здоровья (5,9 %), жалобы на уклонение родителей от выполнения своих обязанностей (3,0 %), жалобы на жестокое обращение с детьми (2,0 %), жалобы на правоохранительные органы (1,9 %), обращения, касающиеся вопросов паспортизации, установлении гражданства (1,7 %), иные (11,0%)¹.

В Красноярском крае первое место в тематике обращений также занимают жилищные проблемы. В 2012 году в сравнении с 2011 годом их количество составило 148, что на 41 обращение (38,3 %) больше. Второе место в тематике обращений занимают нарушения прав детей в семьях. В 2012 году

¹ См.: О деятельности Уполномоченного по правам ребенка в Краснодарском крае, о соблюдении и защите прав, свобод и законных интересов ребенка в Краснодарском крае в 2012 году: доклад Уполномоченного по правам ребенка в Краснодарском крае // URL: <http://www.ombudsman-yug.com/report> (дата обращения: 20.02.2014).

их количество составило 96, что на 20 обращений (26,3 %) больше, чем в 2011 году¹. Похожая ситуация сложилась в 2012 году и в Свердловской области, где больше всего обращений было связано с проблемами жилищного и материального характера (24%). После них идут вопросы оказания образовательных услуг (22%)². Приведенные статистические данные являются важным индикатором того, в каких сферах ситуация с правами ребенка неблагоприятна. И данная информация, направленная органам государственной власти субъектов РФ, должна быть учтена ими в целях устранения имеющихся нарушений прав детей.

По мнению А.Г. Филипповой, разная степень интенсивности деятельности уполномоченных (в частности, прием граждан), разное информационное, организационное сопровождение связаны с разными финансовыми возможностями субъектов РФ³. Отчасти это действительно так. Но на активность работы уполномоченного по правам ребенка помимо финансовых факторов влияют и другие обстоятельства. Например, то, какое время данный институт в субъекте федерации уже работает, наличие налаженного взаимодействия с органами государственной власти и т.д.

На практике не все обращения граждан, поступающие уполномоченному по правам ребенка, содержат описание нарушения прав и законных интересов ребенка. По мнению Уполномоченного по правам ребенка в Липецкой области, это объясняется недостаточным уровнем правовой грамотности граждан, или же желанием родителей, других родственников решить свои проблемы, «прикрываясь» детьми⁴. Как представляется, при выявлении случаев злоупотребления правом Уполномоченный по правам ребенка обязан разъяснить заявителям требования действующего

¹ См.: О соблюдении прав и законных интересов детей на территории Красноярского края в 2012 году: доклад Уполномоченного по правам ребёнка в Красноярском крае // URL: <http://www.sobranie.info/authorized.php> (дата обращения: 20.02.2014).

² См.: Ежегодный доклад Уполномоченного по правам ребёнка в Свердловской области по итогам деятельности в 2012 году // URL: http://www.svdeti.ru/index.php?option=com_k2&view=itemlist&layout=category&task=category&id=9&Itemid=6 (дата обращения: 20.02.2014).

³ См.: Филиппова А.Г. Правозащитный институт и детство // Ученые записки Комсомольского-на-Амуре государственного технического университета. 2011. № 8. Т. 2. С. 71.

⁴ См.: Доклад о деятельности Уполномоченного по правам ребенка в Липецкой области за 2012 год // Липецкая газета. 2013. 19 июня. № 117.

законодательства, разобравшись, были ли в действительности нарушены права ребенка. И если таких нарушений выявлено не будет, то сообщить об этом лицу, обратившемуся с жалобой.

При этом уполномоченный по правам ребенка рассматривает не все жалобы. Так, в Иркутской области уполномоченный не рассматривает жалобы на законы Иркутской области и иные нормативные правовые акты Иркутской области, нормативные муниципальные правовые акты, в Республике Татарстан - жалобы по спорам, связанным с правоотношениями между гражданами. В Рязанской области уполномоченный отказывает в принятии к рассмотрению жалобы (заявления), если заявителем ранее были приняты меры по обжалованию в судебном порядке действий (бездействий) или решений органов государственной власти Рязанской области, органов местного самоуправления муниципальных образований Рязанской области, их должностных лиц, организаций, расположенных на территории Рязанской области, которые привели к нарушению прав и свобод заявителя или прав, свобод и законных интересов ребенка, законным представителем которого он является. В Ульяновской области, если в жалобе содержится вопрос, на который заявителю многократно давались письменные ответы по существу в связи с ранее направляемыми жалобами, и при этом в жалобе не приводятся новые доводы или обстоятельства, уполномоченный вправе принять решение о безосновательности очередной жалобы и прекращении переписки с заявителем по данному вопросу о чем затем уведомляет заявителя.

На практике в связи с установленным в законодательстве субъекта РФ порядком приема жалоб Уполномоченным по правам человека в субъекте Федерации возникла следующая проблема. Заместитель прокурора Архангельской области обратился в суд с заявлением о признании правовых норм статьи 16 Закона Архангельской области «Об уполномоченном по правам человека в Архангельской области», предусматривающих право уполномоченного мотивированно отказать в принятии жалобы к рассмотрению недействующими, сославшись на то, что они противоречат Федеральному

закону от 2 мая 2006 года № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ», в котором не предусмотрен отказ в принятии жалобы. Поскольку уполномоченный является государственным органом, то на него распространяется порядок принятия и рассмотрения жалоб, предусмотренный названным Федеральным законом. Решением Архангельского областного суда от 29 мая 2008 года оспариваемые правовые нормы Закона Архангельской области от 15 июля 1997 года № 34-10-ОЗ «Об уполномоченном по правам человека в Архангельской области» были признаны противоречащими федеральному законодательству и недействующими.

Вывод суда обоснован тем, что, поскольку уполномоченный по правам человека в Архангельской области является государственным органом, то установленный Федеральным законом от 2 мая 2006 года № 59-ФЗ порядок подачи жалоб и их рассмотрения в полной мере распространяется и на обращения граждан к уполномоченному по правам человека в субъекте РФ. Названным Федеральным законом не предусмотрен отказ в принятии жалобы.

Однако, как отметила Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда РФ с выводом суда, изложенным в решении суда, нельзя согласиться, поскольку он основан на неправильном применении закона¹.

Суд, при принятии решения, не учел, что учреждение должности уполномоченного по правам человека в субъекте РФ является правом, а не обязанностью субъекта РФ, и каждый из субъектов РФ по своему усмотрению пользуется принадлежащими ему правами, вправе принять соответствующий закон и вправе его отменить.

Суд также не учел, что действующее законодательство РФ не устанавливает конкретные требования к содержанию законов, принимаемых субъектами РФ и регулирующими деятельность уполномоченного по правам человека в субъекте РФ.

Следовательно, по данному вопросу органы законодательной власти Архангельской области были вправе осуществить собственное правовое

¹ См.: Определение Верховного Суда РФ от 27 августа 2008 г. № 1-Г08-57 // Консультант Плюс [Электронный ресурс]: справочно-правовая система.

регулирование, что выразилось в принятии оспариваемого закона, содержащего положения о порядке подачи жалоб и их рассмотрения уполномоченным по правам человека в Архангельской области.

Областной закон, в котором определены основные задачи, компетенция, порядок назначения на должность и освобождения от должности уполномоченного, устанавливает, по сравнению с другими государственными органами и должностными лицами области, особый статус уполномоченного как государственного органа. Помимо этого, деятельность уполномоченного по правам человека в Архангельской области дополняет существующие средства защиты прав и свобод граждан. И это не влечет передачу ему полномочий государственных органов.

Проведенный анализ оспариваемых положений в сравнении с положениями Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан в РФ» позволяет сделать вывод о том, что определение порядка подачи жалоб и порядка их рассмотрения уполномоченным по правам человека в Архангельской области в рамках полномочий законодательного органа власти возможно путем принятия областного закона.

Так как в действующем законодательстве РФ нет нормативного правового акта, который регулирует деятельность уполномоченного по правам человека в Архангельской области, суд не имел необходимых правовых оснований для признания оспариваемого (в части) областного закона противоречащим федеральному закону и недействующим¹. Поэтому решение Архангельского областного суда от 29 мая 2008 года было отменено и принято новое решение, согласно которому в удовлетворении вышеуказанного заявления прокурору было отказано. Из приведенного примера можно сделать вывод, что и в правовых актах субъектов РФ могут содержаться нормы, определяющие порядок приема, рассмотрения жалоб уполномоченным по правам ребенка.

¹ Там же.

В целях выполнения задач, поставленных перед ним, уполномоченный по правам ребенка в различных субъектах Федерации вправе:

- осуществлять прием граждан (Республика Татарстан, Удмуртская Республика, Орловская область и др.);

- принимать участие в разработке проектов нормативных правовых актов, затрагивающих права и интересы ребенка (Республика Калмыкия, Хабаровский край и др.);

- беспрепятственно посещать органы государственной власти субъекта Федерации, органы местного самоуправления (Республика Карелия, город Санкт-Петербург и др.), организации (Курганская, Свердловская области и др.), присутствовать на заседаниях коллегиальных органов власти (Саратовская, Ульяновская области и др.). В ряде случаев Уполномоченный вправе посещать и федеральные органы власти, учреждения, находящиеся на территории субъекта Федерации. Причем такая возможность предусматривается федеральным законодательством. Так, в соответствии со статьей 38 Закона РФ от 21 июля 1993 года № 5473-1 «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы» уполномоченный по правам ребенка в субъекте РФ имеет право для осуществления контроля без специального разрешения посещать учреждения, исполняющие наказания, и следственные изоляторы. Согласно статье 24 Уголовно-исполнительного кодекса РФ он вправе посещать учреждения и органы, исполняющие наказания;

- обращаться в правоохранительные и иные органы с предложением провести проверку фактов, изложенных в жалобе заявителя (Республика Хакасия и др.). Например, в 2011 году в Амурской области по обращению уполномоченного было проведено 79 проверок¹. Поручать проверку обращения гражданина государственным органам и органам местного самоуправления, иным организациям и физическим лицам, решения или действия (бездействие) которых обжалуются, уполномоченному нельзя (Камчатский край, Еврейская автономная область, Орловская область и др.);

¹ См.: О соблюдении и защите прав и законных интересов ребенка в 2011 году: доклад Уполномоченного по правам ребенка в Амурской области // URL: <http://amur.rfdeti.ru/files.php> (дата обращения: 20.02.2014).

- запрашивать и получать в установленном порядке необходимые сведения, документы и материалы (Республика Адыгея, Калининградская, Новгородская область и др.). Право уполномоченного по правам ребенка в субъекте РФ на получение информации по запросам предусмотрено и федеральным законодательством. Это, в частности, Федеральный закон от 16 апреля 2001 года № 44-ФЗ «О государственном банке данных о детях, оставшихся без попечения родителей», Федеральный закон от 15 ноября 1997 года № 143-ФЗ «Об актах гражданского состояния»;

- участвовать в работе координационных и совещательных органов, образуемых органами государственной власти субъекта РФ, органами местного самоуправления, в состав которых он включен в установленном порядке (Ставропольский край);

- поручать компетентным государственным учреждениям проведение экспертных исследований и подготовку заключений по вопросам, подлежащим выяснению в ходе рассмотрения обращений (жалоб) (Краснодарский край и др.). В Орловской области это получение можно давать только органам исполнительной власти области, учреждениям, находящимся в областной собственности;

- проводить самостоятельно или совместно с уполномоченными государственными органами и должностными лицами проверку деятельности государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц, нарушающих права, свободы и законные интересы ребенка, получать от них разъяснения (Республика Башкортостан, Чукотский автономный округ, Кемеровская область и др.). Например, в Республике Бурятия проверки проводились уполномоченным как самостоятельно, так и совместно со специалистами Министерства образования и науки Республики Бурятия, Управления Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по Республике Бурятия, Республиканского агентства по делам семьи и детей.

Однако одним из пробелов региональных правовых актов является отсутствие в них детально описанной процедуры проведения подобных проверок. Как уже отмечалось выше, данный вопрос является весьма важным и не может оставаться в стороне от правового закрепления. Поэтому, как представляется, его необходимо урегулировать либо в рамках отдельных правовых актов (например, указ главы субъекта РФ о проведении проверок уполномоченным по правам ребенка), либо в правовых актах, определяющих статус уполномоченного по правам ребенка, путем включения в них отдельной статьи (главы) о проверках (например, в законе субъекта РФ об уполномоченном по правам ребенка).

В некоторых правовых актах перечень полномочий является открытым. Так, в статье 12 Закона Томской области от 1 июня 2010 года № 92-ОЗ «Об Уполномоченном по правам ребенка в Томской области»¹ указано, что Уполномоченный осуществляет и иные полномочия в соответствии с действующим законодательством РФ и законодательством Томской области.

Анализ законов субъектов РФ, определяющих статус регионального уполномоченного по правам человека², показывает, что перечисленные выше права уполномоченного по правам ребенка есть и у уполномоченного по правам человека. Это объясняется тем, что формирование института уполномоченного по правам человека в субъектах РФ началось, как правило, раньше. И при формировании правовых основ деятельности уполномоченного по правам ребенка помимо Указа Президента РФ «Об Уполномоченном при Президенте РФ по правам ребенка» нередко использовались соответствующие правовые акты об уполномоченном по правам человека. И такой подход имеет целый ряд преимуществ, так как позволяет реализовать уже апробированные и

¹ Собр. законодательства Томской области. 2010. № 6/1.

² См., например: Об Уполномоченном по правам человека в Красноярском крае: Закон Красноярского края от 25 октября 2007 г. №3-626 // Ведомости высших органов государственной власти Красноярского края. 2007. № 52, Об Уполномоченном по правам человека в Иркутской области: Закон Иркутской области от 7 октября 2009 г. №69/35-оз // Областная. 2009. 13 ноября. № 129, Об Уполномоченном по правам человека в Самарской области: Закон Самарской области от 24 ноября 2000 г. № 45-ГД // Самарские известия. 2000. 25 ноября, Об Уполномоченном по правам человека в Республике Коми: Закон Республики Коми от 8 февраля 2002 г. № 24-РЗ // Ведомости нормативных актов органов государственной власти Республики Коми. 2002. № 6. Ст.1994 и др.

положительно себя зарекомендовавшие методики защиты прав человека. И по сравнению с Уполномоченным при Президенте РФ по правам ребенка, объем полномочий региональных уполномоченных по правам ребенка значительно шире.

При этом возникает вопрос о разграничении полномочий уполномоченного по правам ребенка и уполномоченного по правам человека в субъектах РФ. В Иркутской области, например, он был решен Законом Иркутской области от 19 июля 2010 года № 77-ОЗ «О внесении изменений в Закон Иркутской области «Об Уполномоченном по правам человека в Иркутской области»¹. Указанным Законом предусмотрено, что к полномочиям Уполномоченного по правам человека в Иркутской области не относится рассмотрение жалоб на решения или действия (бездействие) органов государственной власти области, органов местного самоуправления, их должностных лиц, организаций, нарушающих права, свободы и законные интересы детей, за исключением случаев, когда в таких жалобах одновременно поставлены вопросы о защите прав и свобод совершеннолетних лиц. Аналогичный подход может быть применен и при разграничении полномочий Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка и Уполномоченного по правам человека в РФ. Однако для этого потребуется внести изменения в Федеральный конституционный закон «Об Уполномоченном по правам человека в РФ».

Как отмечается в литературе, в тех субъектах федерации, где одновременно работают уполномоченный по правам человека и уполномоченный по правам ребенка, они не мешают работе друг друга, а, наоборот, конструктивное взаимодействие и сопряженность их деятельности повышает эффективность и качество полученных результатов².

Для объективного рассмотрения жалобы необходимо со всех сторон эту жалобу изучить. Поэтому при рассмотрении жалобы Уполномоченный по

¹ Областная. 2010. 23 июля. № 83.

² См.: Милашова Ю. Ю. Особенности правового регулирования компетенции уполномоченного по правам ребенка в субъекте РФ // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. 2011. № 7. С.152.

правам ребенка, например, должен предоставить органу власти, должностному лицу, служащему, чьи решения, действия (бездействие) обжалуются, возможность дать свои объяснения вопросам, подлежащим выяснению в процессе проверки, а также аргументировать свою позицию в целом.

О результатах рассмотрения жалобы Уполномоченный обязан известить заявителя в установленные законом сроки. При этом уполномоченный не вправе разглашать ставшую известным ему информацию о частной жизни заявителя, других лиц без получения их согласия. Данное правило направлено на защиту конституционного права граждан на неприкосновенность частной жизни. При установлении факта нарушения прав заявителя уполномоченный обязан принять меры в пределах его компетенции, определенной соответствующим правовым актом.

По результатам рассмотрения обращения (жалобы) и в некоторых иных случаях уполномоченный вправе:

1) обратиться в соответствующие государственные органы и органы местного самоуправления с ходатайством о возбуждении дисциплинарного или административного производства в отношении должностного лица, в решениях или действиях (бездействии) которого усматриваются нарушения прав ребенка (Брянская, Владимирская, Тамбовская области и др.);

2) в случае, если в процессе рассмотрения жалобы обнаруживаются признаки уголовно наказуемого деяния, передать имеющиеся в его распоряжении материалы органам, к ведению которых отнесено возбуждение уголовного дела. В Новгородской области, если возникает подобная ситуация, уполномоченный должен прекратить дальнейшее рассмотрение жалобы, известив об этом заявителя.

3) предложить компетентным органам обратиться в суд с заявлением о защите нарушенных прав, свобод и законных интересов ребенка (Ямало-Ненецкий автономный округ);

4) обратиться в суд с заявлением о защите нарушенных прав, свобод и законных интересов ребенка в случаях, предусмотренных законом (Республике Саха (Якутия), Краснодарский край и др.).

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

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

Уполномоченный по правам ребенка на практике принимает участие в судебном процессе. И зачастую не в качестве заявителя. Например, в Волгоградской области в отдельных случаях, когда со стороны одного из родителей органами опеки и попечительства фиксируется злоупотребление

¹ Бюллетень законов Пермского края, правовых актов губернатора Пермского края, Правительства Пермского края, исполнительных органов государственной власти Пермского края. 2013. № 34.

² См.: Определение Верховного Суда РФ от 26 марта 2008 г. № 1-Г08-9 // Консультант Плюс [Электронный ресурс]: справочно-правовая система.

родительскими правами, ненадлежащее исполнение родительских обязанностей, Уполномоченный принимал решение об участии в суде в качестве третьего лица, не заявляющего самостоятельные требования. Но были ситуации, когда истец в суде при рассмотрении имущественного спора заявлял ходатайство о привлечении к делу Уполномоченного по правам ребенка в Республике Татарстан и суд его отклонил поскольку участие Уполномоченного по правам ребенка не является обязательным по данной категории дел¹.

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

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

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

¹ См.: Апелляционное определение судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Республики Татарстан от 13 июня 2013 г. по делу N 33-6863/13 // Консультант Плюс [Электронный ресурс]: справочно-правовая система.

² Доклад о деятельности Уполномоченного по правам ребенка в Республике Карелия в 2012 году // URL: <http://karelia.rfdeti.ru/files.php> (дата обращения: 20.02.2014).

³ См.: Егорова Н.Е., Иванюк О.А., Потапенко В.С. Проблемы противоречий в законодательстве и пути их решения // Журнал российского права. 2006. № 11. С.142.

⁴ См.: Дубровская И.А. Права ребенка: Пособие. М., 2008. С.79., Батова О.С. Пути устранения противоречий гражданского процессуального и семейного законодательства при рассмотрении споров, связанных с воспитанием детей // Журнал российского права. 2006. № 6. С.143.

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

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

7) предложить заявителю юридическую консультацию о способах защиты прав ребенка (Республика Тыва). Как обоснованно считают некоторые специалисты, оказание бесплатной юридической помощи несовершеннолетним – это одна из важнейших компетенций уполномоченного по правам ребенка³.

¹ См.: Витрук Н.В. Актуальные проблемы модернизации конституционного правосудия в России // Журнал российского права. 2011. № 10. С.129.

² См.: Кряжков В.А. Российская модель конституционной жалобы // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 5. С. 65 - 71.

³ См.: Личковаха А.В. Оказание гражданам бесплатной консультативной помощи по вопросам защиты прав и законных интересов ребенка – важнейшая компетенция уполномоченного при Губернаторе по правам

Другим весьма значимым направлением деятельности уполномоченного по правам ребенка в субъектах РФ является изучение и анализ информации о нарушениях прав ребенка, проведение обобщения итогов рассмотрения поступивших к нему обращений (жалоб). По результатам этого Уполномоченный по правам ребенка в Иркутской области, например, вправе направить органам государственной власти Иркутской области, органам местного самоуправления, должностным лицам, организациям свои замечания и предложения, относящиеся к обеспечению защиты прав ребенка, совершенствованию административных процедур. Кроме того, он может вносить в Законодательное Собрание области в порядке реализации права законодательной инициативы проекты законов Иркутской области по вопросам защиты прав ребенка, организации и деятельности Уполномоченного; обращаться к субъектам права законодательной инициативы в Государственной Думе Федерального Собрания РФ с предложениями о разработке проектов федеральных законов по вопросам прав ребенка. Также возможно направить органам государственной власти Иркутской области, органам местного самоуправления предложения по совершенствованию нормативных правовых актов Иркутской области по вопросам защиты прав ребенка. И, наконец, он может обратиться в Законодательное Собрание с предложением о проведении депутатских слушаний по фактам нарушения прав ребенка, а также непосредственно либо через своего представителя участвовать в проводимых депутатских слушаниях. Уполномоченный по правам ребенка в Свердловской области имеет право обратиться в Законодательное Собрание Свердловской области с предложением о проведении проверки информации о нарушении законов Свердловской области, а также обратиться в международные правозащитные организации. Но, например, в 2012 году эти полномочия реализованы не были, так как отсутствовали события или факты, требующие направления обращений в Законодательное Собрание Свердловской области или в международные правозащитные организации.

К компетенции уполномоченного по правам ребенка в ряде субъектов РФ (Республика Саха (Якутия), Томская область) отнесено принятие мер по урегулированию споров между детьми, а также их законными представителями, с одной стороны, и органами государственной власти, органами местного самоуправления и их должностными лицами, организациями, действия которых обжалуются, с другой стороны, а также детьми, с одной стороны, и их законными представителями, с другой стороны. Для разрешения конфликтных ситуаций уполномоченный и сотрудники его аппарата должны обладать не только знаниями в области права, но и навыками психолога, педагога. И здесь неоценимую помощь ему могут оказать медиаторы - независимые физические лица, привлекаемые сторонами в качестве посредников в урегулировании спора для содействия в выработке сторонами решения по существу спора. Хотя Федеральный закон от 27 июля 2010 года № 193-ФЗ «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)»¹ вступил в силу не так давно, взаимодействие уполномоченного по правам ребенка, например, в Иркутской области с организациями, занимающимися медиацией, уже осуществляется и заслуживает положительной оценки.

На практике на результативность работы Уполномоченного по правам ребенка в субъекте РФ во многом влияет то, как налажено его сотрудничество с различными органами государственной власти, органами местного самоуправления, организациями. Особое значение в данном случае имеет взаимодействие с органами законодательной власти субъекта федерации. Следует начать с того, что в целом ряде регионов (Карачаево-Черкесская Республика, Владимирская, Иркутская, Новгородская области и др.) именно эти органы назначают его на должность. После вступления в должность Уполномоченный по правам ребенка осуществляет свою деятельность в постоянном контакте с органами законодательной власти.

¹ Собр. законодательства РФ. 2010. № 31. Ст. 4162.

Такое взаимодействие, как правило, возможно по разным направлениям. Уполномоченный по правам ребенка по результатам рассмотрения жалоб на решения или действия (бездействие) органов государственной власти субъекта федерации (в том числе и законодательных), их должностных лиц, приведшие к нарушению прав ребенка, может направить заключение с рекомендациями о мерах по восстановлению нарушенных прав ребенка, адресованными органу государственной власти, должностному лицу, решением или действием (бездействием) которых они допущены. Например, в 2012 году Уполномоченный по правам ребенка в Свердловской области подготовил 26 заключений, большая часть которых касалась нарушения прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, при решении жилищных вопросов. В 2012 году впервые было подготовлено 7 заключений, в которых содержалось обращение в суды о приобщении их в качестве доказательств нарушений прав детей. И такая практика оказалась весьма продуктивной. Шесть заключений были приобщены к материалам дела, а требования законных представителей несовершеннолетних удовлетворены¹. Думается, что подобный положительный опыт можно заимствовать и другим уполномоченным по правам ребенка.

Орган государственной власти, должностное лицо, получившие заключение уполномоченного, обязаны письменно сообщить уполномоченному о результатах рассмотрения такого заключения (Республика Башкортостан, Иркутская область, Ханты-Мансийский автономный округ - Югра и др.). В законах некоторых субъектов РФ указан срок, в течение которого надо рассмотреть заключение и ответить на него. Так, согласно статье 9 Закона Республики Тыва от 31 июля 2011 года № 808 ВХ-1 «Об Уполномоченном по правам ребенка в Республике Тыва»² предусмотрено, что это необходимо сделать в двухнедельный срок. В случае если рекомендации Уполномоченного по правам ребенка не выполнены, в ответе должно содержаться обоснование причин их невыполнения.

¹ См.: Ежегодный доклад Уполномоченного по правам ребёнка в Свердловской области по итогам деятельности в 2012 году // URL: http://www.svdeti.ru/index.php?option=com_k2&view=itemlist&layout=category&task=category&id=9&Itemid=6 (дата обращения: 01.09.2013)

² Шын. 2011. 23 августа. № 94.

Уполномоченный по правам ребенка в Республике Тыва имеет право принимать непосредственное участие в рассмотрении и обсуждении поставленных им вопросов. О времени и месте рассмотрения он должен быть извещен не позднее чем за три дня до даты рассмотрения вопроса.

В статье 5 Закона Карачаево-Черкесской Республики от 9 декабря 2010 года № 71-РЗ «Об Уполномоченном по правам ребенка в Карачаево-Черкесской Республике»¹ предусмотрено, что органы государственной власти, государственные органы и органы местного самоуправления, их должностные лица, руководители организаций, получившие заключения и рекомендации Уполномоченного, обязаны рассмотреть их в тридцатидневный срок (если не указан другой срок). При этом формулировка «если не указан другой срок» является недостаточно точной. Неясно, где такой срок должен быть указан: в самом заключении или в правовом акте.

Но, к сожалению, обязанность сообщать о результатах рассмотрения заключения Уполномоченного не всегда закрепляется в законах об Уполномоченном по правам ребенка², что дает возможность субъектам, их получившим, не реагировать на них. В Законе же Владимирской области 25 ноября 2010 года № 108-ОЗ «Об Уполномоченном по правам ребенка во Владимирской области»³ обязанность ответить на заключение установлена, но не указан срок, в течение которого это надо сделать. Поэтому в региональные правовые акты, где такие нормы отсутствуют, следует внести изменения и установить обязанность лиц, которым направлено заключение, письменно на него ответить в установленный срок.

Для реализации своих полномочий Уполномоченный по правам ребенка должен обладать полной информацией о состоянии дел в области защиты прав и законных интересов детей. Поэтому нередко в законодательстве субъектов федерации предусматривается обязанность органов государственной власти и их должностных лиц безвозмездно и беспрепятственно предоставлять

¹ День Республики. 2010. 18 декабря. № 258-259.

² См., например, Об уполномоченном по правам ребенка в Тульской области: Закон Тульской области от 1 апреля 2013 г. № 1891-ЗТО // Тульские известия. 2013. 11 апреля. № 53.

³ Владимирские ведомости. 2010. 30 ноября. № 306.

Уполномоченному запрошенные материалы и документы, иную информацию, необходимую для осуществления его полномочий.

Весьма важным представляется участие Уполномоченного по правам ребенка в работе законодательного органа субъекта РФ, формы которого могут быть различными. Например, в Камчатском крае Уполномоченный участвует в работе комитетов и сессии Законодательного Собрания Камчатского края, входит в состав рабочих групп по разработке законопроектов. Уполномоченный по правам ребенка в Кемеровской области обладает правом законодательной инициативы в законодательном органе области. В целях содействия совершенствованию законодательства Кемеровской области Уполномоченный вправе: участвовать в рабочих группах, создаваемых для разработки проектов и принятия законов Кемеровской области, касающихся прав и законных интересов ребенка; получать планы законодательной деятельности и проекты законов Кемеровской области; участвовать в депутатских слушаниях и сессиях законодательного органа. В Республике Башкортостан, во Владимирской, Иркутской, Ярославской областях Уполномоченный может принимать участие в заседаниях законодательного органа. А в Ленинградской области у него еще есть и право совещательного голоса на заседаниях Законодательного собрания. Проведенный анализ показывает, что далеко не всегда Уполномоченный по правам ребенка обладает правом законодательной инициативы. Но, как обоснованно отмечается Н.Т. Леоненко, «перечень субъектов права законодательной инициативы должен быть предметом постоянного внимания регионального законодателя, поскольку он должен способствовать углублению демократических начал в деятельности органов законодательной власти субъектов Федерации»¹. В этой связи в целях повышения качества нормативно-правового регулирования по вопросам, затрагивающим интересы детей, можно было бы рекомендовать предоставить уполномоченному такое право. В данном случае применительно к деятельности уполномоченного по правам ребенка совершенно справедливым является

¹ Леоненко Н.Т. Право законодательной инициативы в региональном законодательном процессе: сущность, проблемы, предложения // Российский юридический журнал. 2011. № 5. С. 95.

мнение М.В. Мархгейм и А.Е. Новиковой о том, что наделение региональных омбудсменов законодательной инициативой - это объективная необходимость, поскольку позволяет, во-первых, сократить путь следования предложений уполномоченных по совершенствованию законодательства; во-вторых, исключить из данного процесса посредников (так как определенное время омбудсмен тратит на убеждение субъектов законодательной инициативы внести изменения в закон, последние же могут и не поддержать эти предложения)¹.

Достаточно интересным выглядит право Уполномоченного по правам ребенка в Калужской области обращаться к Законодательному Собранию Калужской области с предложением о создании комиссии по проверке конкретных фактов нарушения прав и законных интересов ребенка и непосредственно участвовать в работе указанной комиссии.

Следует отметить, что формы взаимодействия Уполномоченного по правам ребенка и законодательных органов субъектов РФ разнообразны. Использование положительного опыта позволит обогатить практику сотрудничества Уполномоченного по правам ребенка и органов законодательной власти субъектов РФ.

Также весьма значимым в работе уполномоченных по правам детей является взаимодействие с прокуратурой. Прокуратура, например, совместно с Уполномоченным по правам ребенка в городе Москве проводила проверки исполнения законодательства о начальном и среднем профессиональном образовании, законности деятельности регионального оператора государственного банка данных о детях, оставшихся без попечения родителей. Кроме того, по обращению Уполномоченного городская прокуратура направила в суд исковое заявление о взыскании денежных средств в пользу несовершеннолетних (воспитанника детского дома и его сестры) по договору найма закрепленной за ними жилой площади².

¹ См.: Мархгейм М.В., Новикова А.Е. Формы и способы деятельности уполномоченного по правам человека в субъектах РФ // Государственная власть и местное самоуправление. 2009. № 5. С. 40.

² См.: Жидких А.А. Взаимодействие уполномоченных по правам человека и правам ребенка в субъектах РФ // Вестник Академии Генеральной прокуратуры РФ. 2008. №4. С.5.

В ряде субъектов Федерации Уполномоченный по правам ребенка заключает соглашения о сотрудничестве и взаимодействии по вопросам защиты прав ребенка с федеральными органами государственной власти, расположенными на территории субъекта Федерации. И на практике такие соглашения заключаются довольно часто. Так, 1 февраля 2013 года было подписано соглашение о сотрудничестве и взаимодействии по вопросам защиты прав и законных интересов ребенка между следственным управлением Следственного комитета РФ по Забайкальскому краю и Уполномоченным по правам ребенка в Забайкальском крае. В нем указано, что стороны намерены совместно и в пределах своей компетенции проверять и анализировать факты нарушения прав и свобод несовершеннолетних в Забайкальском крае, осуществлять обмен информацией, участвовать в совместных мероприятиях. Следственное управление при поступлении обращений от Уполномоченного проводит по ним проверку (при наличии к тому оснований) либо принимает иные меры реагирования в рамках своей компетенции. Следственное управление информирует Уполномоченного о фактах нарушения прав и свобод несовершеннолетних на территории Забайкальского края, установленных в ходе осуществления следственным управлением своей деятельности. При этом следственное управление в пределах своей компетенции и при наличии мотивированного запроса Уполномоченного оказывает ему содействие в получении информации, относящейся к направленному обращению.

Аналогичное соглашение о сотрудничестве заключено Уполномоченным по правам ребенка в Кабардино-Балкарской Республике со следственным управлением Следственного комитета РФ в 2012 году и в 2011 году с Министерством внутренних дел по Кабардино-Балкарской Республике. В Карачаево-Черкесской Республике подобные соглашения заключены с республиканской прокуратурой (2012 год), управлением Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (2012 год), управлением Федеральной службы судебных приставов (2012 год). Следует отметить, что Федеральной службой судебных приставов было дано поручение своим

территориальным органам организовать работу по взаимодействию с уполномоченными по правам ребенка в субъектах РФ¹. И заключение подобных соглашений дает возможность определить конкретные формы такого взаимодействия.

Управлением Федеральной службы по контролю за оборотом наркотиков по Калужской области и Уполномоченным по правам ребенка в Калужской области 13 апреля 2012 года был подписан протокол взаимодействия по вопросам защиты прав и законных интересов ребенка в Калужской области. В этой же области в 2011 году было подписано соглашение и с управлением Федеральной службы исполнения наказаний.

Характеризуя практику подписания соглашений уполномоченными по правам человека в субъектах РФ и прокуратурой, С.И. Бойченко полагает, что это значительно улучшит ситуацию с обеспечением прав человека на территории субъектов РФ, ведь действенность защиты прав граждан в значительной мере зависит от уровня взаимодействия участвующих в ней государственных структур². В данном случае можно также отметить, что и подписание подобных соглашений уполномоченными по правам ребенка в субъектах РФ причем не только с прокуратурой, но и с другими государственными органами, организациями должно создать предпосылки для более полной защиты прав ребенка, а также позволяет наполнить реальным содержанием те правовые акты, которые определяют статус уполномоченного. Поэтому можно рекомендовать заключить такие соглашения всем уполномоченным по правам ребенка в субъектах РФ.

Правовое просвещение также является важным направлением деятельности уполномоченного по правам ребенка во многих субъектах РФ, обеспечивающим повышение уровня правосознания как детей, так и взрослых. Как отмечается в Основах государственной политики РФ в сфере развития

¹ См.: О практике исполнения исполнительных документов о взыскании алиментов в 2009 году: Письмо Федеральной службы судебных приставов от 31 марта 2010 г. № 12/01-5817-АП // Бюллетень Федеральной службы судебных приставов. 2010. № 6.

² См.: Бойченко С.И. Органы прокуратуры и уполномоченные по правам человека в субъектах РФ: правовые основы сотрудничества // Адвокатская практика. 2009. № 3. С. 23.

правовой грамотности и правосознания граждан¹, утвержденных Президентом РФ, недостаточный уровень правовой культуры и правосознания, правовой нигилизм граждан России являются серьезной проблемой обеспечения реализации принципов верховенства права. Специалисты обоснованно указывают, что «правовое просвещение населения и повышение уровня общей правовой культуры является залогом повышения качества законодательства и правосудия, а значит, и качества жизни каждого человека»².

В этой области уполномоченный вправе беспрепятственно распространять сведения и информацию о правах и свободах ребенка, издавать печатные издания и иные издания о правах и свободах ребенка, вносить предложения в компетентные органы по совершенствованию государственных образовательных стандартов и учебных программ основного общего, среднего профессионального и высшего профессионального образования в государственных и муниципальных образовательных учреждениях, пропагандировать правовые и этические правила поведения личности.

Например, Уполномоченный по правам ребенка в Мурманской области в 2012 году провел более 50 встреч с обучающимися, воспитанниками оздоровительных учреждений, распространил более двух тысяч экземпляров Конвенции о правах ребенка, наглядных материалов по информационной безопасности ребенка³. Активная работа с детьми позволяет успешно решать задачи по правовому просвещению, так как «показателем правовой культуры является правовая воспитанность ребенка, его правовая грамотность»⁴.

В Иркутской области были разработаны, изданы, а затем распространены тематические брошюры: «Об Уполномоченном по правам ребенка в Иркутской области», «О семейных ценностях – детям», «О семейных ценностях –

¹ Российская газета. 2011. 14 июля. № 151.

² Зельников Ю.И. Создание региональной системы правового просвещения: идеологический, организационный, методические аспекты: материалы научно-практической конференции «Правовое просвещение в регионе: опыт, проблемы, перспективы». Калуга. 2011. С.7.

³ См.: Доклад о деятельности Уполномоченного по правам ребенка в Мурманской области, о соблюдении и защите прав и законных интересов ребенка на территории Мурманской области в 2012 году // URL: <http://murmansk.rfdeti.ru/files.php> (дата обращения: 20.02.2014).

⁴ Бондаренко О.А. Понятие механизма реализации конституционных прав и свобод ребенка в РФ // Юристы-правоведы. 2008. №5. С. 53.

родителям». В рамках правового просвещения населения Уполномоченный по правам ребенка в Иркутской области активно работал с представителями родительского движения. Так, в октябре 2012 года совместно с Министерством образования Иркутской области на базе областного государственного бюджетного образовательного учреждения дополнительного образования детей оздоровительно-образовательного (профильного) центра «Галактика» проведено заседание Областного родительского собрания, в котором приняли участие представители 39 муниципальных образований области. На заседании специалистом Уполномоченного обсуждались вопросы популяризации института Уполномоченного по правам ребенка в Иркутской области, внедрения уполномоченных по правам ребенка в образовательных учреждениях области, рассказывалось о практике субъектов РФ по внедрению школьных уполномоченных¹. Аналогичная работа проводится и в других субъектах РФ.

Участие в деятельности по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних уполномоченных по правам ребенка в субъектах РФ осуществляется в пределах их компетенции в порядке, установленном законодательством РФ и (или) законодательством субъектов РФ. В Иркутской области по инициативе Уполномоченного по правам ребенка был поднят вопрос о необходимости разработки и утверждения Порядка взаимодействия органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений по организации индивидуальной профилактической работы в отношении несовершеннолетних и семей, находящихся в социально опасном положении. Указанный Порядок был разработан Министерством социального развития, опеки и попечительства Иркутской области с учетом замечаний и предложений Уполномоченного и утвержден в 2013 году.

По окончании календарного года Уполномоченный направляет доклад о своей деятельности высшему должностному лицу субъекта Федерации, в законодательный орган субъекта Федерации, прокурору субъекта Федерации, председателю суда субъекта Федерации, Уполномоченному при Президенте РФ

¹ См.: Доклад Уполномоченного по правам ребенка в Иркутской области по вопросам соблюдения прав ребенка в Иркутской области в 2012 году // URL: <http://irdeti.ru> (дата обращения: 20.02.2014).

по правам ребенка. Причем в части 5 статьи 13 Закона Саратовской области от 25 февраля 2010 года № 17-ЗСО «Об Уполномоченном по правам ребенка в Саратовской области»¹ имеется неточность. В ней указано, что доклады направляются Уполномоченному по правам ребенка в РФ. Однако такой должности в РФ сегодня нет. В России учреждена должность Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка. Поэтому этот недочет необходимо устранить, внося соответствующие изменения в статью 13 указанного Закона.

В докладе содержатся оценки, выводы и рекомендации, относящиеся к обеспечению прав и свобод ребенка в субъекте РФ, указываются государственные органы, органы местного самоуправления и их должностные лица, систематически нарушающие права и свободы ребенка, уклоняющиеся от принятия мер по их восстановлению и защите. При этом немаловажным моментом, по мнению Р.В. Вагизова, является то, что чиновник боится попасть ежегодный доклад, и уже это само по себе заставляет его прислушиваться к высказываемым рекомендациям².

По результатам рассмотрения доклада органы государственной власти реагируют на них. Так, Законодательное Собрание Красноярского края приняло по этому поводу специальное постановление³. В нем была дана рекомендация органам государственной власти и местного самоуправления Красноярского края принять все необходимые меры для обеспечения детей в возрасте от трех до семи лет местами в дошкольных образовательных учреждениях. Правительству края было рекомендовано разработать долгосрочную целевую программу по профилактике семейного неблагополучия и социального сиротства, рассмотреть вопрос предоставления социальной выплаты детям-сиротам, детям, оставшимся без попечения родителей, разработать и утвердить концепцию организации инклюзивного образования лиц с ограниченными

¹ Собр. законодательства Саратовской области. 2012. № 6.

² См.: Вагизов Р.Г. Понятие омбудсмана (уполномоченного по правам человека) в современной правовой доктрине // Российская юстиция. 2008. № 11. С 19.

³ О докладе Уполномоченного по правам ребенка в Красноярском крае «О соблюдении прав и законных интересов детей на территории Красноярского края в 2012 году»: Постановление Законодательного Собрания Красноярского края от 13 июня 2013 г. № 4-1362П // Ведомости высших органов государственной власти Красноярского края. 2013. № 27.

возможностями здоровья в Красноярском крае и план мероприятий по ее реализации, рассмотреть вопрос открытия кризисных центров для женщин и детей - жертв жестокости и насилия и т.д. Информация о реализации постановления должна быть представлена в Законодательное Собрание края до 1 апреля 2014 года. В Оренбургской же области Законодательное Собрание приняло к сведению ежегодный доклад Уполномоченного по правам ребенка в Оренбургской области «О соблюдении и защите прав, свобод и законных интересов детей в Оренбургской области в 2012 году», не дав никаких рекомендаций¹.

По отдельным вопросам соблюдения прав и свобод ребенка в субъекте РФ уполномоченный может делать специальные доклады (Карачаево-Черкесская Республика, Новгородская область и др.). Например, в 2013 году Уполномоченным по правам ребенка в Костромской области был подготовлен специальный доклад по результатам реализации акции «Безопасная площадка». За время проведения акции только в городе Костроме было обследовано 659 дворовых территорий, выявлено 4091 единиц игрового оборудования, из которых 1442 единицы являются бесхозными, а 486 единиц в травмоопасном состоянии. В итоге Уполномоченный по правам ребенка в Костромской области предложил главам муниципальных образований взять на особый контроль демонтаж опасных объектов, закончить ремонтные работы, передать собственникам жилья бесхозное оборудование, организовать горячую линию «Опасная площадка». Органам же исполнительной власти области совместно с органами местного самоуправления было предложено разработать проект областной целевой программы «Безопасный двор»². В Свердловской области в 2012 году был подготовлен специальный доклад о нарушениях прав учащихся в связи с ненадлежащей организацией питания в общеобразовательных учреждениях.

¹ См.: О ежегодном докладе Уполномоченного по правам ребенка в Оренбургской области «О соблюдении и защите прав, свобод и законных интересов детей в Оренбургской области в 2012 году»: Постановление Законодательного Собрания Оренбургской области от 17 апреля 2013 г. № 1501 // Оренбуржье. 2013. 16 мая. № 74.

² URL: <http://kostrom.rfdeti.ru/files.php> (дата обращения: 01.09.2013)

Ежегодный доклад уполномоченного по правам ребенка во многих субъектах РФ подлежит обязательному опубликованию в средствах массовой информации (Волгоградская, Ивановская области и др.). Хотя, например, в Новгородской области, он может быть опубликован. Но, как представляется, для привлечения внимания к проблемам детей подобного рода доклады должны публиковаться в обязательном порядке. «Чтобы действовать эффективно, омбудсмену надо иметь возможность ... детально знакомить общественность и организации с правами детей»¹.

Ежегодный доклад о деятельности Уполномоченного по правам ребенка в Нижегородской области помимо опубликования в средствах массовой информации размещается еще и на официальном сайте Правительства Нижегородской области и на официальном сайте Законодательного Собрания в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

Проведенный анализ показывает, что полномочия уполномоченных по правам ребенка в субъектах РФ, как правило, урегулированы в законодательстве весьма детально. Имеется богатый положительный опыт деятельности многих региональных уполномоченных по правам ребенка, который можно было использовать на всей территории России. Но вместе с тем, в нормативных правовых актах субъектов РФ есть и некоторые недостатки, которые следует устранять.

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

Законодательством многих субъектов РФ в целях более эффективного осуществления защиты прав детей Уполномоченному по правам ребенка устанавливается ряд гарантий его деятельности. Как уже ранее отмечалось гарантии деятельности отдельных субъектов могут устанавливаться в различных нормативно-правовых актах. Например, главой 5 Закона

¹ Ростовская Т.К., Ростовская И.В. Государственная защита прав и интересов несовершеннолетних. Внесудебная защита прав и интересов несовершеннолетних // Вопросы ювенальной юстиции. 2011. № 3. С. 6.

Московской области от 23 апреля 2003 года № 41/2003-ОЗ «О Губернаторе Московской области»¹ установлены гарантии деятельности Губернатора Московской области и т.д. Поэтому включение в правовые акты субъектов РФ норм о гарантиях деятельности Уполномоченного по правам ребенка представляется необходимым и вполне оправданным.

В субъектах РФ встречаются разные подходы к определению того, что относится к гарантиям деятельности Уполномоченного по правам ребенка. В одних субъектах РФ гарантиями считают только те инструменты, которые предназначены непосредственно для решения вопросов, входящих в компетенцию Уполномоченного по правам ребенка. Например, по статье 15 Закона Еврейской автономной области от 23 декабря 2011 года № 05-ОЗ «Об Уполномоченном по правам ребенка в Еврейской автономной области»² под гарантиями деятельности Уполномоченного понимается его право запрашивать и получать необходимые сведения, беспрепятственно посещать органы государственной власти области и органы местного самоуправления муниципальных образований области, привлекать в установленном порядке для осуществления экспертных работ научные и иные организации и т.д. Кроме того, органы государственной власти области, органы местного самоуправления муниципальных образований области по запросу Уполномоченного безвозмездно предоставляют ему информацию, документы. Законом закрепляется обязанность государственных органов области, органов местного самоуправления, должностных лиц этих органов, руководителей предприятий, учреждений и организаций независимо от организационно-правовой формы и формы собственности, получивших заключение Уполномоченного, рассмотреть его в месячный срок с момента получения. Схожим образом гарантии деятельности Уполномоченного по правам ребенка устанавливаются в законах Республики Калмыкия, Республики Саха (Якутия), Мурманской области, Ямало-Ненецкого автономного округа. В соответствии же со статьей 15 Закона Республики Хакасия от 8 ноября 2011 года № 90-ЗРХ

¹ Вестник Московской областной Думы. 2003. № 6.

² Биробиджанская звезда. 2011. 28 декабря. № 93.

«Об Уполномоченном по правам ребенка в Республике Хакасия»¹ Уполномоченный по правам ребенка обязан направить органу государственной власти Республики Хакасия, органу местного самоуправления в Республике Хакасия или должностному лицу, в решениях или действиях (бездействии) которых он усматривает нарушение прав и законных интересов ребенка, свое заключение, содержащее рекомендации относительно возможных и необходимых мер по восстановлению нарушенных прав и законных интересов ребенка. То есть к гарантиям Уполномоченного по правам ребенка в Республике Хакасия отнесены не только обязанности органов власти, их должностных лиц и права Уполномоченного, но и его обязанности.

В других субъектах РФ не устанавливается каких-либо гарантий деятельности специально для Уполномоченного по правам ребенка. На него распространяются гарантии, предоставляемые для лиц, замещающих государственные должности. Так, Законом Архангельской области от 20 мая 2009 года № 30-3-ОЗ «О статусе лиц, замещающих государственные должности Архангельской области в исполнительных органах государственной власти Архангельской области»² лицу, замещающему государственную должность (в том числе и Уполномоченному по правам ребенка) гарантируются оплата труда, отдых, обеспечение необходимых организационно-технических условий деятельности (предоставление служебного места, отвечающего требованиям охраны труда, и т.п.), обязательное социальное страхование (в том числе обязательное медицинское страхование), охрана труда, государственное пенсионное обеспечение, транспортное обслуживание, обеспечение услугами связи и т.д. Схожий вариант установления гарантий для Уполномоченного по правам ребенка используется в законодательстве Республики Адыгея, Иркутской области и некоторых других субъектов РФ. При этом в отдельных регионах уточняется, что речь идет только о материальных гарантиях, связанных с медицинским, социальным и иным обеспечением и обслуживанием (Ульяновская, Калужская области).

¹ Вестник Хакасии. 2011. 10 ноября. № 97.

² Ведомости Архангельского областного Собрания депутатов пятого созыва. 2009. № 3.

Более полно гарантии деятельности Уполномоченного по правам ребенка были определены Законом Санкт-Петербурга от 9 ноября 2011 года № 650-129 «О внесении изменений в отдельные законы Санкт-Петербурга, регулирующие деятельность Уполномоченного по правам ребенка в Санкт-Петербурге»¹. Согласно данному Закону в целях реализации своих функций и задач Уполномоченному по правам ребенка предоставляется целый ряд прав. А в части денежного содержания Уполномоченного применяются законы Санкт-Петербурга о гарантиях деятельности лиц, замещающих (замещавших) государственные должности Санкт-Петербурга, о реестре государственных должностей Санкт-Петербурга и реестре должностей государственной гражданской службы Санкт-Петербурга. Такое сочетание гарантий представляется наиболее оптимальным в тех случаях, когда Уполномоченный по правам ребенка при осуществлении своих полномочий независим и неподотчетен каким-либо государственным органам и их должностным лицам, так как позволяет, с одной стороны, эффективно решать поставленные перед Уполномоченным по правам ребенка задачи, а, с другой стороны, быть уверенным в достойном денежном, материальном обеспечении.

При этом на практике возник вопрос о статусе «независимости» и «неподчиненности». Прокурор Сахалинской области обратился в суд с заявлением о признании недействующим абзаца 3 пункта 1.2 Положения об уполномоченном при губернаторе Сахалинской области по правам ребенка², согласно которому уполномоченный по правам ребенка при осуществлении своих полномочий независим и неподотчетен каким-либо государственным и должностным лицам, так как эта норма противоречит ст. 67 Федерального закона «О государственной гражданской службе РФ». По мнению прокурора, это делает невозможным осуществление контроля и надзора за исполнением им законодательства РФ о государственной гражданской службе РФ. Однако суд отказал в удовлетворении заявления, указав, что какие-либо препятствия при

¹ Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. 2011. № 39.

² Положение об уполномоченном при губернаторе Сахалинской области по правам ребенка: утв. Указом Губернатора Сахалинской области от 13 января 2011 г. № 1 // Губернские ведомости. 2011. 22 января. № 9.

осуществлении прокурором функций по надзору и контролю по соблюдению Федерального закона о государственной гражданской службе в отношении Уполномоченного отсутствуют, так как последний независим и неподотчетен только в связи с осуществлением своих полномочий.

Поскольку Уполномоченный назначается и освобождается от должности непосредственно губернатором Сахалинской области, у него отсутствует ведомственная подчиненность перед иными органами и должностными лицами. Указанное обстоятельство исключает возможность у каких-либо государственных органов или должностных лиц запрашивать у Уполномоченного отчеты по определенной форме и в определенной периодичности о проделанной работе, а также утверждать либо отклонять представленные отчеты, давать оценку эффективности деятельности и какие-либо указания. Между тем отсутствие подчиненности Уполномоченного перед органами государственной власти и должностными лицами не исключает требований по соблюдению Уполномоченным законодательства о государственной гражданской службе¹.

В законах некоторых субъектов Федерации имеются статьи, посвященные денежному вознаграждению Уполномоченному. В Хабаровском крае денежное содержание уполномоченного приравнивается к денежному содержанию заместителя Председателя Правительства края, в Оренбургской области денежное содержание устанавливается в размере, предусмотренном областным законодательством для вице-губернатора - заместителя председателя Правительства Оренбургской области. Материальные гарантии деятельности Уполномоченного по правам ребенка в Томской области, связанные с оплатой труда, медицинским, социальным и иным обеспечением и обслуживанием, устанавливаются применительно к соответствующим гарантиям, предусмотренным законодательством Томской области для лиц, замещающих должность заместителя председателя Законодательной Думы Томской области.

¹ Определение Верховного Суда РФ от 27 июля 2011 г. № 64-Г11-25 // Консультант Плюс [Электронный ресурс]: справочно-правовая система.

В Ярославской области ранее специально указывалось, что оплата труда уполномоченного состояла из ежемесячного денежного вознаграждения, а также из ежемесячного денежного поощрения и иных дополнительных выплат. Но затем эта норма были исключены из закона.

Индексация или повышение денежного вознаграждения Уполномоченного по правам ребенка в Республики Саха (Якутия) осуществляется в размерах и сроки, которые предусмотрены для государственных служащих Республики. В Новгородской области уполномоченному по правам ребенка гарантировалась выплата компенсации в размере четырехмесячного денежного содержания в случае упразднения должности. Но по решению Новгородского областного суда эти положения Областного закона были признаны противоречащими федеральному законодательству и недействующими со дня вступления в законную силу решения суда. Судом было определено, что установление областной Думой должностному лицу субъекта России - Уполномоченному по правам ребенка в Новгородской области, не предусмотренной федеральным законодательством указанной выше гарантии (преимущества), выходит за пределы ее полномочий¹.

При выходе на пенсию в соответствии с законодательством РФ лица, замещавшие государственную должность Уполномоченного по правам ребенка в Саратовской области, имеют право на ежемесячную доплату к пенсии.

Финансирование деятельности уполномоченного по правам ребенка осуществляется за счет средств бюджетов субъектов РФ. Так, в Хабаровском крае на эти цели в 2012 году было израсходовано 9410,09 тысяч рублей². Особой гарантией, закрепленной в законах некоторых субъектов Федерации, является указание на то, что средства, необходимые для содержания уполномоченного и его аппарата в бюджете предусматриваются отдельной строкой. К таким субъектам РФ, в частности, относятся Республика Адыгея, Краснодарский край, Липецкая, Новгородская, Оренбургская области и др. В

¹ Решение Новгородского областного суда от 10 октября 2011 г. по делу № 03-26/2011 // Консультант Плюс [Электронный ресурс]: справочно-правовая система.

² См.: Об исполнении краевого бюджета за 2012 год: Закон Хабаровского края от 24 июля 2013 г. № 293 // Собр. законодательства Хабаровского края. 2013. № 7.

Законе же Иркутской области об Уполномоченном по правам ребенка подобных положений нет.

Финансовая отчетность предоставляется уполномоченным в порядке, установленном законодательством.

Организационное обеспечение деятельности уполномоченного по правам ребенка возлагается на специально создаваемый аппарат, на администрацию высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта РФ либо на аппарат законодательного органа государственной власти. Это часто зависит от того, какая модель уполномоченного по правам ребенка избрана и реализуется в субъекте РФ. Хотя на практике встречаются и не совсем обычные способы решения данного вопроса. Так, в Республике Коми обеспечение деятельности Уполномоченного при Главе Республики Коми по правам ребенка было возложено на государственное бюджетное учреждение Республики Коми «Центр правового обеспечения»¹. А по Закону Ярославской области от 28 декабря 2010 года № 55-з «Об уполномоченном по правам ребенка в Ярославской области»² обеспечение деятельности Уполномоченного осуществляется Правительством Ярославской области и иными органами исполнительной власти Ярославской области в порядке, установленном Губернатором Ярославской области. Организационное обеспечение деятельности Уполномоченного по правам ребенка в Республике Алтай осуществляет Единый Аппарат Главы Республики Алтай и Правительства Республики Алтай, а материально-техническое обеспечение деятельности - казенное учреждение Республики Алтай «Управление по обеспечению деятельности Правительства Республики Алтай». В Пермском же крае обеспечение деятельности уполномоченного возлагается на аппарат Уполномоченного по правам человека в Пермском крае, в структуре которого выделяется отдел по защите прав ребенка численностью не менее

¹ См.: Об обеспечении деятельности Уполномоченного по правам человека в Республике Коми, Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Республике Коми, Уполномоченного при Главе Республики Коми по правам ребенка: Постановление Правительства Республики Коми от 28 июня 2013 г. № 224 // Ведомости нормативных актов органов государственной власти Республики Коми. 2013. № 18. Ст. 382.

² Документ-Регион. 2010. 29 декабря. № 103-а.

пяти государственных гражданских служащих Пермского края. Сложно определить, в каком из перечисленных случаев обеспечение деятельности уполномоченного будет более эффективным. У каждого вариант есть как свои достоинства, так и недостатки. И органы власти субъекта РФ должны выбрать наиболее оптимальную для них модель с учетом мнения уполномоченного по правам ребенка.

Помимо организационного аппарат уполномоченного, как правило, осуществляет также юридическое, научно-аналитическое, информационно-справочное и иное обеспечение.

В отношении своего аппарата уполномоченный обладает достаточно широкими полномочиями. Так, уполномоченный утверждает структуру рабочего аппарата и непосредственно руководит его работой. В пределах сметы расходов Уполномоченный устанавливает численность и штатное расписание своего рабочего аппарата. Хотя в Орловской области структура, численность и штатное расписание аппарата, а также положение о нем утверждаются постановлениями областного Совета народных депутатов по представлению уполномоченного, что несколько сужает самостоятельность уполномоченного по правам ребенка.

По вопросам, связанным с руководством аппаратом, Уполномоченный издает распоряжения (Калужская область), приказы (Хабаровский край), приказы и распоряжения (Кемеровская область).

При уполномоченном по правам ребенка в целях оказания ему консультативной помощи может создаваться экспертный совет, работающий на общественных началах, из лиц, обладающих знаниями в области прав, свобод и законных интересов ребенка. Экспертный совет может формироваться уполномоченным и нередко действует на основании Положения об экспертном совете при уполномоченном, утверждаемом уполномоченным. К функциям экспертного совета при Уполномоченном по правам ребенка в Иркутской области относится оказание консультативной помощи Уполномоченному при подготовке ежегодных и специальных докладов, законопроектов, заключений

на законопроекты и иные нормативные акты по вопросам соблюдения и защиты прав детей, подготовка предложений по приоритетным направлениям региональной политики в отношении детей, по совершенствованию федерального и областного законодательства в сфере защиты прав и законных интересов детей, проведение экспертных исследований в области прав детей и подготовка заключений по результатам их проведения, посещение совместно с Уполномоченным областных государственных и муниципальных организаций в целях изучения ситуации в области прав детей, оценка рекомендаций, подготовленных Уполномоченным по итогам проведения совещаний, круглых столов, конференций и иных мероприятий в области прав детей. На заседании общественного экспертного совета при Уполномоченном по правам ребенка в Амурской области, к примеру, было принято решение составить обращение к родителям о мерах по предотвращению гибели и травматизма детей на пожарах и предложить по этому поводу Уполномоченному по правам ребенка в Амурской области разослать обращение в средства массовой информации, а также в министерства и ведомства Амурской области¹. В Рязанской области помимо экспертного совета может быть создан еще и общественный совет. В данном случае, по-видимому, был учтен опыт работы Уполномоченном при Президенте РФ по правам ребенка, при котором функционирует как экспертный, так и общественный совет. В.В. Эмих отмечает, что учреждение консультативных органов при уполномоченных по правам человека положительно сказывается на реализации данными государственными органами их компетенции². Данное утверждение справедливо и для уполномоченных по правам ребенка.

В обеспечении деятельности уполномоченного принимают участие также общественные помощники (или общественные представители в Иркутской, Ульяновской областях, волонтеры в Ивановской области), работающие на безвозмездной основе. Отсутствие оплаты труда у представителей не является

¹ См.: протокол заседания общественного экспертного совета при Уполномоченном по правам ребенка в Амурской области от 18 апреля 2012 г. № 2 // URL: <http://amur.rfdeti.ru/files.php> (дата обращения: 20.02.2014)

² См.: Эмих В.В. Правовой статус консультативных органов при уполномоченных по правам человека в РФ // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 2. С. 15.

нарушением действующего законодательства. Деятельность представителей Уполномоченного в данном случае не регулируется нормами трудового законодательства¹. При этом во многих случаях они выполняли весьма большую по объему работу. Например, в 2011 году в Республике Башкортостан ими было рассмотрено 746 письменных, 2052 устных обращений, организован прием 290 граждан². О значимости работы общественных представителей уполномоченного по правам ребенка в некоторых регионах свидетельствуют и следующие цифры. По 86 процентам обращений, принятых к рассмотрению представителями уполномоченного по правам ребенка в муниципальных образованиях Костромской области в 2011 году, достигнуты положительные результаты. В 2012 году достигнуты положительные результаты по 67,8 процентам обращений граждан³.

Как было отмечено Уполномоченным по правам ребенка при губернаторе Костромской области, наиболее активно осуществляли свою деятельность по работе с обращениями граждан представители уполномоченного по правам ребенка в городском округе город Шарья, городском округе город Галич, город Нерехта и Нерехтский район, Галичском муниципальном районе, Островском муниципальном районе, город Нерехта и Нерехтском районе, в Солигаличском муниципальном районе, Вохомском муниципальном районе, Октябрьском муниципальном районе, Чухломском муниципальном районе и Антроповском муниципальном районе⁴.

В соответствии с Указом Губернатора Ярославской области от 6 февраля 2012 года № 35 «Об общественных помощниках Уполномоченного по правам ребенка в Ярославской области»⁵ общественный помощник проводит предварительный прием граждан, в том числе детей или их законных

¹ См.: Определение Верховного Суда РФ от 17 августа 2005 г. № 44-Г05-21 // Консультант Плюс [Электронный ресурс]: справочно-правовая система.

² Ежегодный доклад Уполномоченного по правам ребенка в Республике Башкортостан за 2011 год // URL: <http://bashkor.rfdeti.ru/files.php> (дата обращения: 20.02.2014).

³ Доклад о деятельности Уполномоченного по правам ребенка, о соблюдении и защите прав, свобод и законных интересов ребенка в Костромской области в 2012 году // URL: <http://kostrom.rfdeti.ru/files.php> (дата обращения: 20.02.2014).

⁴ Там же.

⁵ Документ-регион. 2012. 10 февраля. № 9.

представителей, по вопросам нарушения прав и законных интересов ребенка, осуществляет запись на прием к Уполномоченному. Он также разъясняет гражданам основные задачи деятельности Уполномоченного и порядок обращения к Уполномоченному. Общественный помощник осуществляет свою деятельность на территории соответствующего муниципального района (городского округа) или муниципальных районов (городских округов). Находясь в подчинении Уполномоченного по правам ребенка он представляет ему информацию о своей деятельности, перечень выполненных поручений Уполномоченного и предложения по совершенствованию механизма обеспечения прав и законных интересов ребенка. Основными задачами общественных помощников в Брянской области согласно Постановлению Администрации Брянской области от 27 мая 2011 года № 487 «Об утверждении Положения об общественных помощниках уполномоченного по правам ребенка в Брянской области»¹ являются общественный контроль за состоянием прав, свобод и законных интересов ребенка в Брянской области, своевременное информирование уполномоченного о положении дел в данных вопросах, а также правовое просвещение населения области. Аналогичные правовые акты были приняты и в целом ряде других субъектов РФ. Но есть субъекты РФ, где статус общественного помощника довольно подробно регулируется не подзаконным, а законодательным актом². Думается, что особой необходимости в этом нет. В данном случае вполне достаточно принятия подзаконного акта.

Для оказания содействия уполномоченному по правам ребенка в Свердловской области и некоторых других субъектах РФ могут создаваться общественные приемные.

Развитие института представителей могло бы стать одним из направлений активизации работы уполномоченного по правам ребенка в субъектах РФ. Кроме того, накопленный опыт работы в этой области мог бы оказаться полезным и для Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка.

¹ Официальная Брянщина. 2011. 10 июня. № 6.

² См., например, Об Уполномоченном по правам ребенка в Саратовской области: Закон Саратовской области от 25 февраля 2010 г. № 17-ЗСО // Собр. законодательства Саратовской области. 2010. № 6.

Включение в Указ Президента РФ «Об Уполномоченном при Президенте РФ по правам ребенка» нормы, предусматривающей для него право назначать своих представителей в субъектах РФ, позволило бы более оперативно получать информацию о нарушениях прав ребенка, наладить более тесное взаимодействие с региональными уполномоченными по правам ребенка. Порядок назначения, организации и деятельности общественных помощников должен определяться положением, утверждаемым Уполномоченным при Президенте РФ по правам ребенка.

Региональному уполномоченному по правам ребенка для осуществления полномочий предоставляется служебное помещение, оборудованное мебелью, средствами связи и необходимой оргтехникой. Имущество, необходимое Уполномоченному и его аппарату для осуществления деятельности, находится в их оперативном управлении и является государственной собственностью субъекта Федерации.

Для полноценной работы уполномоченный обеспечивается нормативными правовыми актами, документами, другими информационными и справочными материалами, официально распространяемыми органами государственной власти субъекта РФ.

Что касается административной ответственности за воспрепятствование деятельности уполномоченного по правам ребенка, то в субъектах РФ эти вопросы также не остались в стороне от внимания регионального законодателя. Во многих законах, определяющих правовой статус уполномоченного по правам ребенка в субъектах РФ, содержатся статьи, указывающие, что вмешательство в деятельность уполномоченного с целью повлиять на его решение, а также воспрепятствование его деятельности в иной форме не допускаются и влекут ответственность, установленную законодательством субъекта Федерации¹. Эти нормы являются гарантией реализации принципа

¹ См., например, Об Уполномоченном по правам ребенка в Астраханской области: Закон Астраханской области от 2 марта 2010 г. № 4/2010-ОЗ // Сборник законов и нормативных правовых актов Астраханской области. 2010. № 10; Об Уполномоченном по правам ребенка во Владимирской области: Закон Владимирской области от 25 ноября 2010 г. № 108-ОЗ // Владимирские ведомости. 2010. 30 ноября. № 306; Об Уполномоченном по правам ребенка в Забайкальском крае: Закон Забайкальского края от 31 октября 2013 года 876-ЗЗК // Забайкальский рабочий. 2013. 7 ноября. № 215; Об Уполномоченном по правам человека в городе Москве: Закон города

независимости и не подотчетности уполномоченного по правам ребенка каким-либо государственным органам и должностным лицам.

В соответствии с подпунктом 1 пункта 1 статьи 1.3.1 Кодекса РФ об административных правонарушениях и подпунктом 39 пункта 2 статьи 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ»¹ к ведению субъектов РФ в области законодательства об административных правонарушениях относится установление законами субъектов РФ об административных правонарушениях административной ответственности за нарушение законов и иных нормативных правовых актов субъектов РФ.

Но, к сожалению, не всегда указанные положения получили свое развитие в законах, устанавливающих конкретные меры ответственности за воспрепятствование законной деятельности уполномоченного по правам ребенка. Вместе с тем, имеется и положительный опыт правового регулирования данного вопроса. Так, в Иркутской области еще до включения статьи 17.2.1 в Кодекс РФ об административных правонарушениях был принят Закон Иркутской области от 17 октября 2011 года № 89-ОЗ «Об административной ответственности за воспрепятствование законной деятельности Уполномоченного по правам ребенка в Иркутской области»². В отличие от статьи 17.2.1 Кодекса РФ об административных правонарушениях в статье 2 указанного Закона Иркутской области раскрывается, что следует понимать под вмешательством в осуществление Уполномоченным по правам ребенка в Иркутской области полномочий с целью повлиять на его решения. Это, в частности, будет дача должностными лицами указаний Уполномоченному по правам ребенка в Иркутской области по вопросам рассмотрения жалоб, информации о массовых и (или) грубых нарушениях прав ребенка, подготовки заключений по итогам рассмотрения жалоб, информации о

Москвы от 15 апреля 2009 г. № 6 // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2009. № 29 и др.

¹ Собр. законодательства РФ. 1999. № 42. ст. 5005.

² Областная. 2011. 24 октября. № 120.

массовых и (или) грубых нарушениях прав ребенка, направления информации в органы прокуратуры. Такая конкретизация случаев вмешательства в деятельность Уполномоченного, как представляется, заслуживает положительной оценки, так как позволяет избегать неоднозначного толкования термина «вмешательство в осуществление полномочий», а, следовательно, и необоснованного привлечения к административной ответственности. За совершение подобного правонарушения в Иркутской области следует предупреждение или наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от одной тысячи до двух тысяч рублей. То есть наказание по Закону Иркутской области более гуманно, чем по Кодексу РФ об административных правонарушениях за аналогичное правонарушение в связи с тем, что предусматривает возможность применения предупреждения. Думается, что в ряде случаев предупреждение могло бы быть использовано и при наказании за вмешательство в деятельность Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка. Однако это потребует внесения изменений в Кодекс РФ об административных правонарушениях.

Протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных вышеуказанным Законом Иркутской области, составляют должностные лица органов внутренних дел (полиции). Дела об административных правонарушениях рассматриваются мировыми судьями Иркутской области.

Более высокие размеры штрафов за вмешательство в деятельность Уполномоченного по правам ребенка в Санкт-Петербурге были установлены на основании Закона Санкт-Петербурга от 9 ноября 2011 года № 650-129 «О внесении изменений в отдельные законы Санкт-Петербурга, регулирующие деятельность Уполномоченного по правам ребенка в Санкт-Петербурге»¹. Данное нарушение влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от полутора тысяч до трех тысяч рублей, на должностных лиц - от пяти тысяч до двадцати тысяч рублей, на юридических лиц - от десяти тысяч до пятидесяти тысяч рублей.

¹ Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. 2011. № 39.

По Закону Рязанской области от 12 сентября 2011 года № 71-ОЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Рязанской области»¹ административный штраф за аналогичное правонарушение для должностных лиц установлен в размере от одной тысячи до двух тысяч рублей. Такие же размеры штрафов установлены в Липецкой области². А по Закону Еврейской автономной области от 25 января 2012 года № 14-ОЗ «О внесении изменений в Закон Еврейской автономной области «Об административных правонарушениях» и признании отдельных его положений утратившими силу» административный штраф на должностных лиц составляет от одной тысячи до трех тысяч рублей, на юридических лиц от трех тысяч до пяти тысяч рублей.

Как видно из приведенных примеров, законодательство субъектов РФ, устанавливающее ответственность за воспрепятствование законной деятельности уполномоченных по правам ребенка в субъектах Федерации отличается разной степенью детализации состава правонарушения, субъектами, привлекаемыми к ответственности, видом и размером санкций.

Вместе с тем, следует обратить внимание еще на один нюанс. Как совершенно справедливо указывает Б.А. Старостин, законами субъектов РФ устанавливается административная ответственность за схожие правонарушения и в них же предусматриваются совершенно различные по жесткости административные санкции, ставя на законодательном уровне субъект административного правонарушения в зависимости от места совершения деликта³. Поэтому можно поддержать его предложение об установлении единых составов административных правонарушений и размеров штрафных санкций за совершение этих противоправных деяний на всей территории РФ, внеся для этого соответствующие изменения в Кодекс РФ об

¹ Рязанские ведомости. 2011. 13 сентября. № 170.

² Кодекс Липецкой области об административных правонарушениях от 31 августа 2004 г. № 119-ОЗ // Информационный бюллетень Липецкого областного Совета депутатов. 2004. № 11, Липецкая газета. 2006. 21 июля. № 140, 2011. 26 августа. № 164.

³ См.: Старостин Б.А. Административная ответственность по законодательству субъектов РФ: Автореф. дис....канд. юрид. наук. М. 2013. С.23.

административных правонарушениях⁴. Для этого потребовалось бы скорректировать статью 17.2.1 Кодекса.

Следует отметить, что установление административной ответственности за воспрепятствование законной деятельности уполномоченных по правам ребенка в субъектах РФ стало важным шагом в повышении роли института уполномоченного по правам ребенка во внесудебной защите прав детей, усилению его гарантий. Однако проведенное исследование показало, что для повышения эффективности применения мер административной ответственности необходимо совершенствовать законодательство, определяющее правовое положение Уполномоченного по правам ребенка. В отсутствие же специальной статьи в Кодексе РФ об административных правонарушениях органам государственной власти субъектов РФ, которые еще не урегулировали вопросы привлечения к административной ответственности за воспрепятствование законной деятельности региональных уполномоченных по правам ребенка, можно было бы рекомендовать на основе изученного опыта других субъектов РФ и с учетом достижений науки конституционного и административного права разработать и принять соответствующие законы.

Из изложенного также видно, что в законодательстве большинства субъектов РФ вопросы гарантий, обеспечения деятельности уполномоченных по правам ребенка проработаны более детально по сравнению с правовыми актами, определяющими статус Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка. И это необходимо учесть при дальнейшем совершенствовании правовых основ деятельности Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка.

⁴ Там же С.23.

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

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

В Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012 - 2017 годы в качестве одной из первоочередных мер предусмотрено развитие института уполномоченных по правам ребенка в городах, муниципальных образованиях, образовательных учреждениях. Потребность создания института уполномоченного по правам ребенка в муниципальных образованиях отмечается и в региональных программах действий в интересах детей¹.

На необходимость появления института уполномоченного по правам ребенка не только на уровне РФ, ее субъектов, но и органов местного самоуправления указывается и в юридической литературе². По мнению Н.В. Гуль, с которым можно согласиться, «только в этом случае можно говорить о существовании действенной, полной и прогрессивной системы защиты прав, свобод и законных интересов несовершеннолетних»³. Т.Ю. Новикова в качестве форм деятельности Уполномоченного по правам ребенка выделяет федеральную, муниципальную, общественную, отдавая при этом, правда, предпочтение первой форме, так как она позволяет акцентировать внимание органов государственной власти на проблемах детства⁴. Характеризуя в целом правозащитную детальность в государстве, нельзя не отметить и то, что

¹ См., например: О Региональной программе действий в интересах детей Мурманской области на 2012 - 2017 годы: Постановление Правительства Мурманской области от 14 ноября 2012 г. № 570-ПП // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]: справочная правовая система.

² См.: Шишов П.В. Компенсаторные институты защиты прав человека в системе местного самоуправления // Административное и муниципальное право. 2009. № 6. С.7, Уполномоченный по правам ребенка в муниципальном образовании // Городское управление. 2008. №2. С.20-31.

³ Гуль Н.В. Конституционное право на защиту семьи, материнства и детства // Журнал российского права. 2007. № 4. С.139.

⁴ См.: Новикова Т.Ю. Особенности участия Уполномоченного по правам ребенка в правозащитной деятельности и реализации гражданских инициатив // Юридический мир. 2009. № 12. С. 74 - 76.

«комплектность национальной правозащитной системы также следует связывать с включением в нее органов местного самоуправления»¹.

Однако сложившаяся сегодня ситуация в муниципальных образованиях на территории РФ характеризуется неразвитостью в них института уполномоченного по правам ребенка. Как справедливо замечает О.Н. Доронина, специализированные правозащитные органы представляют исключительные случаи в российской практике муниципального строительства². В масштабах страны встречаются лишь единичные случаи учреждения должности муниципального уполномоченного по правам ребенка. Хотя, если обратиться к истории, то можно увидеть, что этот институт появился задолго до введения должности Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка.

Так, по состоянию на 1 февраля 2003 года в стране было учреждено три уполномоченных по правам ребенка на уровне муниципальных образований. Это, в частности, такие муниципальные образования как Арзамасский район Нижегородской области, город Волжский Волгоградской области, город Екатеринбург³.

Действующее федеральное законодательство не содержит каких-либо специальных норм об уполномоченном по правам ребенка в муниципальных образованиях. Напротив, местное самоуправление, как правило, ограничено в рамках решения вопросов местного значения и переданных для осуществления государственных полномочий.

В соответствии со статьей 72 (пункт «б» части 1) Конституции РФ защита прав и свобод человека и гражданина находится в совместном ведении РФ и субъектов РФ.

¹ Новикова А.Е. Проблемы институционализации правозащитных рисков в современной конституционно-правовой науке России // Государственная власть и местное самоуправление. 2011. № 10. С. 22.

² См.: Доронина О.Н. Местное самоуправление в системе обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина в РФ // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2011. № 1. С. 17 - 21.

³ См.: О деятельности Уполномоченного по правам человека в РФ О.О. Миронова в 2002 году: Доклад Уполномоченного по правам человека в РФ // Рос. газета. 2003. 16 июля. № 141, 17 июля. № 142, 18 июля. № 143, 23 июля. № 146, 24 июля. № 147, 25 июля. № 148, 30 июля. № 151, 5 августа. №154, 7 августа. №156.

К полномочиям органов государственной власти субъектов РФ в области местного самоуправления статья 6 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ»⁴ относит правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления по предметам ведения субъектов РФ, а также в пределах полномочий органов государственной власти субъектов РФ по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ.

Органы местного самоуправления, в свою очередь, вправе участвовать в осуществлении иных государственных полномочий (не переданных им в соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ»), если это участие предусмотрено федеральными законами, а также решать иные вопросы, не отнесенные к компетенции органов местного самоуправления других муниципальных образований, органов государственной власти и не исключенные из их компетенции федеральными законами и законами субъектов РФ. При этом органы и выборные должностные лица местного самоуправления должны быть предусмотрены в уставе муниципального образования.

Полномочия органов государственной власти РФ и органов государственной власти субъектов РФ на осуществление гарантий прав ребенка в РФ предусмотрены в статье 5 Федерального закона «Об основных гарантиях прав ребенка в РФ». Но в этом Законе нет аналогичной статьи, посвященной полномочиям органов местного самоуправления.

Кроме того, если в субъекте федерации учреждена должность уполномоченного по правам ребенка, то согласно Закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» органы местного самоуправления, не нарушая федеральный закон, смогут решать только вопросы, не отнесенные к компетенции регионального уполномоченного по правам ребенка. Возможен и такой вариант, когда в соответствии со статьей 6

⁴ Собр. законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

указанного Закона органы государственной власти субъекта РФ сами определяют компетенцию органа местного самоуправления, приняв необходимый для этого закон. Но такие действия уже можно квалифицировать как наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, которое должно сопровождаться выделением финансовых средств. Также следует учитывать, что по части 2 статьи 19 Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ законами субъектов РФ допускается, если это не противоречит федеральным законам. А в Федеральном законе «Об основных гарантиях прав ребенка в РФ» предусмотрена возможность учреждения только должности уполномоченного по правам ребенка в субъекте РФ.

Вместе с тем, нельзя полностью исключать органы местного самоуправления из сферы защиты прав детей. Так, в пункте 4 статьи 15 Закона «Об основных гарантиях прав ребенка в РФ» указано, что при регулировании внесудебных процедур, связанных с участием детей и (или) защитой их прав и законных интересов, а также при принятии решений о наказаниях, которые могут применяться к несовершеннолетним, совершившим правонарушения, должностные лица органов государственной власти, местного самоуправления действуют в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права, нормами, предусмотренными международными договорами РФ, в том числе в части гуманного обращения с несовершеннолетними, оказания им квалифицированной юридической помощи, законодательством РФ.

Рассмотрим теперь по какому пути пошли в муниципальных образованиях при учреждении должности уполномоченного по правам ребенка.

Например, в городе Ижевске должность Уполномоченного по правам ребенка была введена на общественных началах в целях соблюдения прав детей на образование, медицинское обслуживание, защиту от насилия,

осуществления контроля за соблюдением прав ребенка. С инициативой ее учреждения выступила Ижевская городская общественная организация «Центр социальных и образовательных инициатив»¹.

На должность Уполномоченного могло быть назначено лицо не моложе 35 лет, которое является гражданином РФ. Претендент должен обладать общественным авторитетом и, что также немаловажно, иметь познания в области проблем детства, а также опыт в защите прав и законных интересов детей. Срок полномочий – три года. В положении об Уполномоченном по правам ребенка в городе Ижевске довольно подробно была описана процедура и условия назначения на должность и освобождения от должности Уполномоченного, его функции и полномочия. Ему было дано право осуществлять прием граждан, рассматривать обращения, связанные с нарушением прав ребенка, оказывать бесплатную юридическую помощь субъектам, защищающим права ребенка, выносить на рассмотрение Главы Администрации вопросы о нарушении прав и свобод ребенка в городе Ижевске и другие права. Решения, выносимые по результатам жалоб, носили рекомендательный характер. Однако данное Положение вызывает множество вопросов по поводу юридической техники и содержания. Так, в нем указывалось, что Уполномоченный рассматривает жалобы на действия, бездействие или решения государственных органов (п. 3.2), обращается с заявлениями в прокуратуру города Ижевска в случае принятия органами местного самоуправления законов и иных нормативных актов (п. 3.2), вправе запрашивать и получать от государственных органов, органов местного самоуправления и их должностных лиц любые необходимые для производства по делу сведения, документы и материалы (п. 3.4), ему гарантировалось участие в заседаниях органов представительной и исполнительной власти, других коллегиальных органов города Ижевска по вопросам в рамках компетенции Уполномоченного (п. 4.1) и т.д. Из изложенного видно, сколько ошибок и

¹ См.: О создании на общественных началах должности Уполномоченного по правам ребенка в г. Ижевске: Постановление Администрации г. Ижевска от 13 марта 2007 г. № 121 // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]: справочная правовая система.

нарушений федерального законодательства было допущено при составлении данного документа. Это и незаконное вмешательство в деятельность органов государственной власти, и принятие органами местного самоуправления законов, и определение главой администрации города, кто может участвовать в заседаниях представительного органа местного самоуправления и т.д. Поэтому неудивительно, что этот документ утратил силу в связи с изданием постановления Администрации города Ижевска от 12 марта 2010 г. № 193.

Должности уполномоченного по правам ребенка были учреждены и в некоторых других муниципальных образованиях. Например, Постановлением администрации Новоалександровского муниципального района Ставропольского края от 14 марта 2012 года № 233 было утверждено «Положение об уполномоченном по правам ребенка в Новоалександровском муниципальном районе Ставропольского края на общественных началах»¹.

При этом в преамбуле указанного акта помимо ссылок на нормы международного права, Конституцию РФ, Устав (Основной Закон) Ставропольского края содержалась ссылка на решение общественно-политического совета при Губернаторе Ставропольского края от 26 ноября 2010 г. № 7 «О сотрудничестве органов государственной власти Ставропольского края с общественными и политическими объединениями в сфере защиты прав детей». На это же решение есть указание и Постановлении администрации города Ессентуки Ставропольского края от 31 марта 2011 года № 475 «Об утверждении Положения об уполномоченном по вопросам соблюдения прав и законных интересов детей»² и Постановлении администрации Петровского муниципального района Ставропольского края от 7 июня 2011 года № 472 «Об уполномоченном по правам ребенка в Петровском муниципальном районе Ставропольского края на общественных началах»³. То есть какого-либо специального нормативного правового акта об уполномоченном по правам ребенка в муниципальных образованиях, принятого

¹ Новоалександровский вестник. 2012. 2 апреля. № 3.

² Ессентукская панорама. 2011. 7 апреля. № 13.

³ Официальный сайт администрации Петровского муниципального района Ставропольского края // URL: http://www.petradm.ru/readarticle.php?article_id=1823 (дата обращения: 20.02.2014).

органами государственной власти Ставропольского края, на момент введения этой должности не было. При назначении на должность Уполномоченного по правам ребенка на общественных началах в муниципальном образовании город Владимир была сделана ссылка на постановление Законодательного Собрания Владимирской области от 25 мая 2011 года № 147 «О рекомендациях участников круглого стола по вопросу «Становление института Уполномоченного по правам ребенка муниципальных районов Владимирской области»¹.

Деятельность уполномоченного по правам ребенка в муниципальных образованиях Ставропольского края, где такая должность введена, дополняет существующие средства охраны и защиты прав, свобод и законных интересов ребенка, не отменяет и не влечет пересмотра компетенции органов местного самоуправления, их должностных лиц. Как обоснованно указывает Т.М. Чапурко, «введение должности муниципального уполномоченного позволяет администрации муниципального образования иметь полную, объективную, всестороннюю информацию о реальном положении детей в городе или районе, оперативно решать социальные проблемы детей, заботиться об их физическом и духовном здоровье, решать вопросы обучения и воспитания, развития юных дарований, а также их дальнейшего профессионального образования и трудоустройства»².

В некоторых муниципальных правовых актах в Ставропольском крае содержатся требования, предъявляемые к кандидатурам, претендующим на замещение должности. В Новоалександровском муниципальном районе это должен быть гражданин РФ не моложе 35 лет, не имеющий судимости, имеющий высшее (предпочтительно педагогическое) образование и опыт работы в области охраны и защиты прав детей. В Петровском муниципальном районе Ставропольского края есть еще дополнительное требование об

¹ См.: О назначении Уполномоченного по правам ребенка в муниципальном образовании город Владимир: распоряжение главы администрации города Владимира от 15 февраля 2012 г. № 133-р // Владимирские ведомости. 2012. 18 февраля. № 26.

² См.: Чапурко Т.М. Государственная политика современной России в сфере защиты прав и интересов несовершеннолетних: Автореф. дис....докт. политич. наук. Ростов на Дону. 2008. С.43.

общественном авторитете кандидата. Срок полномочий либо не указывается (город Эссентуки), либо составляет три года (Петровский муниципальный район). Досрочное освобождение от должности, где это предусмотрено, возможно по тем же основаниям, что и для региональных уполномоченных по правам ребенка (личное заявление, прекращение гражданства РФ, неспособность по состоянию здоровья или по иным причинам в течение длительного времени (не менее 4-х месяцев подряд) исполнять свои обязанности и т.д.). Назначение производится на основании правовых актов главы муниципального образования, исполнительно-распорядительного органа муниципального образования.

Задачи, стоящие перед уполномоченными в целом схожи. Это обеспечение гарантий защиты прав, свобод и законных интересов ребенка на территории муниципального образования, содействие беспрепятственной реализации и восстановлению нарушенных прав, свобод и законных интересов ребенка, содействие деятельности органов местного самоуправления, общественных и иных некоммерческих организаций в области обеспечения защиты прав, свобод и законных интересов ребенка, правовое просвещение населения. При этом для уполномоченного по правам ребенка в городе Эссентуки и в Новоалександровском муниципальном районе приоритетным направлением в деятельности является защита прав, свобод и законных интересов детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, и иных категорий детей, находящихся в трудной жизненной ситуации. В Петровском муниципальном районе перед уполномоченным по правам ребенка дополнительно поставлена задача по обеспечению гарантий государственной охраны и защиты прав, свобод и законных интересов ребенка на территории Петровского муниципального района и их соблюдения органами государственной власти, органами местного самоуправления и их должностными лицами. Но в данном случае возникает вопрос, о том насколько это правомерно в части гарантий государственной охраны, защиты прав детей и их соблюдения органами государственной власти, учитывая, что в федеральном законодательстве

отношения в этой сфере довольно детально урегулированы и полномочия в этой области предоставлены органам государственной власти. Как представляется, использование подобной формулировки в муниципальном правовом акте не вполне соответствует требованиям федерального законодательства.

К компетенции многих уполномоченных по правам ребенка в муниципальных образованиях Ставропольского края отнесено участие в подготовке проектов муниципальных правовых актов, сбор информации о состоянии соблюдения прав и интересов ребенка на территории, подготовка ежегодного доклада по вопросам соблюдения прав и законных интересов детей. В докладе уполномоченного по правам ребенка должны быть даны общие оценки, выводы и рекомендации, относящиеся к обеспечению и защите прав и законных интересов ребенка, указаны органы местного самоуправления и их должностные лица, нарушающие права, свободы и законные интересы ребенка, и не принимающие меры к их восстановлению.

Например, в докладе уполномоченного по правам ребенка в Петровском муниципальном районе за 2012 год в качестве проблем, затрудняющих работу уполномоченного было указано нежелание взаимодействовать с уполномоченным отдельных служб, в функции которых входит защита прав детей, а также отсутствие специально созданной бесплатной юридической и психологической службы для помощи семьям с детьми, попавшим в трудную жизненную ситуацию, семьям с детьми-инвалидами¹.

В компетенцию уполномоченных входит участие в совещаниях, заседаниях и иных мероприятиях, содействие детям и их законным представителям в получении бесплатной юридической помощи, осуществление приема граждан, рассмотрение устных и письменных обращений граждан, общественных объединений, организаций, по поводу нарушения прав ребенка, жалобы на действия (бездействие) или решения органов местного самоуправления и их должностных лиц. К функциям уполномоченного по правам ребенка в

¹ См.: Доклад уполномоченного по правам ребенка в Петровском муниципальном районе о деятельности за 2012 год // URL: http://www.petradm.ru/readarticle.php?article_id=1823 (дата обращения: 20.02.2014).

Петровском муниципальном районе отнесено принятие жалоб и на действия, бездействие или решения государственных органов и их должностных лиц. В данном случае это можно оценить как вмешательство в компетенцию государственных органов, что является нарушением федерального законодательства. Также нет достаточных правовых оснований для контроля деятельности государственных детских специализированных учреждений, расположенных на территории Петровского муниципального района. А участие уполномоченного по правам ребенка в муниципальном образовании в судебных процессах в установленных федеральным законом формах (п. 4.2 Положения) федеральным законом не предусмотрено.

Уполномоченным по правам ребенка в муниципальных образованиях предоставлено право запрашивать в установленном порядке необходимые сведения, документы и материалы от органов местного самоуправления, уполномоченного при Губернаторе Ставропольского края по правам ребенка, предприятий, организаций, учреждений, независимо от формы собственности. Кроме того, уполномоченные по правам ребенка в Петровском, Новоалександровском муниципальных районах могут направлять органам местного самоуправления и их должностным лицам, руководителям организаций, независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, в решениях и действиях (бездействиях) которых они усматривают нарушения прав и законных интересов ребенка, заключения, содержащие предложения и рекомендации по восстановлению нарушенных прав и законных интересов ребенка, привлекать для осуществления экспертных и научно-аналитических работ, касающихся защиты прав и интересов ребенка, организации, а также ученых и специалистов. Как видно, данные права были включены в муниципальные правовые акты почти дословно из Указа Президента РФ «Об Уполномоченном при Президенте РФ по правам ребенка».

Уполномоченный по правам ребенка в Петровском муниципальном районе помимо деятельности органов местного самоуправления вправе проводить самостоятельно или в установленном порядке совместно с уполномоченными

органами государственной власти в Петровском муниципальном районе, их должностными лицами проверку деятельности органов государственной власти, их должностных лиц, получать от них соответствующие объяснения по вопросам, касающимся сферы его деятельности. Эта норма пункта 4.3 Положения об уполномоченном по правам ребенка в Петровском муниципальном районе Ставропольского края на общественных началах также не соответствует требованиям федерального законодательства, так как в нем не закреплено такое право уполномоченного по правам ребенка в муниципальном образовании. Аналогичным образом следует оценить право беспрепятственно посещать органы государственной власти (п. 4.3 Положения), обязанность должностных лиц государственных органов в двухнедельный срок бесплатно предоставлять по запросам уполномоченного по правам ребенка сведения, материалы и документы, необходимые для осуществления его полномочий (п. 5.1 Положения), обязанность государственных органов, получивших заключение уполномоченного по правам ребенка, в двухнедельный срок рассмотреть его и в письменной форме сообщить о принятых мерах (п. 5.2 Положения).

Думается, что по общему правилу компетенция уполномоченного по правам ребенка в муниципальном образовании должна распространяться только на отношения, участниками которых являются органы местного самоуправления, а также подведомственные им учреждения, если иное не предусмотрено федеральным законом или законом субъекта РФ.

Обеспечение деятельности уполномоченного по правам ребенка (информационное, документационное, правовое, материально-техническое) осуществляется администрациями муниципальных образований.

Уполномоченный по правам ребенка в Петровском муниципальном районе вправе иметь помощников, работающих на общественных началах. А для оказания консультативной помощи при уполномоченном по правам ребенка может создаваться общественный экспертный совет из специалистов в области прав детей. Но, по мнению Е.А. Татаринцева, уполномоченного по правам

ребенка в Петровском муниципальном районе, в связи с увеличением объема и сложности задач, стоящих перед уполномоченным, назрела потребность ввести в штат уполномоченного помощников, работа которых должна оплачиваться, а уполномоченный по правам ребенка должен стать отдельной штатной единицей с оплатой выполняемых им трудовых функций, что позволит усилить ответственность и добиться эффективности работы уполномоченного¹.

Примеры иного подхода к статусу уполномоченного по правам ребенка в муниципальных образованиях нашли отражение в Положениях об Уполномоченном Улан-Удэнского городского Совета депутатов по правам ребенка² (Республика Бурятия) и об Уполномоченном по правам ребенка в городе Лесосибирске³ (Красноярский край). В перечисленных муниципальных образованиях была избрана модель, при которой уполномоченный по правам ребенка назначается представительным органом местного самоуправления. При этом в Улан-Удэ уполномоченный избирается из числа депутатов городского Совета, что дает ему право привлечь дополнительно двух внештатных помощников, работающих на общественных началах. Преимуществом такой конструкции является то, что, являясь депутатом представительного органа местного самоуправления, уполномоченный может непосредственно участвовать в правотворчестве и тем самым предупреждать нарушения прав ребенка. Однако существуют и противники такого способа назначения омбудсмена. Так, по мнению Владимира Лукина, «ничего более антидемократического», чем выбор омбудсмена из числа депутатов и сенаторов, придумать нельзя⁴.

Оба положения об уполномоченном по правам ребенка в целом схожи с рассмотренными выше правовыми актами. Но если в Улан-Удэ компетенция

¹ См.: Доклад уполномоченного по правам ребенка в Петровском муниципальном районе о деятельности за 2012 год // URL: http://www.petradm.ru/readarticle.php?article_id=1823 (дата обращения: 20.02.2014).

² Положение об Уполномоченном Улан-Удэнского городского Совета депутатов по правам ребенка: утв. решением Улан-Удэнского городского Совета депутатов от 9 декабря 2010 г. № 386-28 // Правда Бурятии – Неделя. 2010. 23 декабря. № 55.

³ Положение об Уполномоченном по правам ребенка в городе Лесосибирске: утв. решением Лесосибирского городского Совета депутатов от 27 мая 2010 г. № 24 // Заря Енисея. 2010. 3 июня. № 23.

⁴ Иванов М., Корченкова Н. Владимир Лукин не хочет пускать депутатов в омбудсмены // Коммерсантъ. 2013. 6 сентября. № 161.

уполномоченного распространяется только на органы местного самоуправления, то в Лесосибирске еще и на органы государственной власти, что повторяет уже указанные выше недостатки других муниципальных правовых актов.

Проведенный анализ муниципальных правовых актов об уполномоченном по правам ребенка в муниципальных образованиях позволяет выделить следующие особенности этого института.

Данный институт не предусмотрен в федеральном законодательстве. Его введение только планируется в Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012 - 2017 годы. В субъектах РФ также нет специальных законодательных актов об уполномоченном по правам ребенка в муниципальных образованиях. Муниципальные правовые акты об уполномоченном по правам ребенка частично воспроизводят положения Указа Президентом РФ «Об Уполномоченном при Президенте РФ по правам ребенка» и принимаются как представительным органом местного самоуправления, так и исполнительно-распорядительным. Некоторые из этих актов нуждаются в серьезной доработке содержания на предмет устранения противоречий с федеральным законодательством. Уполномоченный по правам ребенка в муниципальных образованиях не отнесен к органам местного самоуправления и действует на общественных началах, что в рассмотренных условиях правового вакуума на уровне РФ и ее субъектов вызывает серьезные сомнения в правомерности наделения его полномочиями в области защиты прав детей муниципальным правовым актом (право проводить проверки, запрашивать документы и информацию и т.д.).

Поэтому для того, чтобы снять все указанные вопросы об уполномоченном по правам ребенка в муниципальных образованиях, который мог бы дополнить существующие средства охраны и защиты прав, свобод и законных интересов ребенка, необходимо внести изменения в статью 16.1 Федерального закона, изменив ее название на «Уполномоченный при Президенте РФ по правам ребенка, уполномоченный по правам ребенка в субъекте РФ, уполномоченный

по правам ребенка в муниципальном образовании» и дополнив пунктом три следующего содержания: «В соответствии с муниципальным правовым актом может учреждаться должность уполномоченного по правам ребенка в муниципальном образовании». А его компетенция могла бы быть определена в силу требований статьи 6 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» законом субъекта РФ, что позволило бы четко разграничить компетенцию регионального и муниципального уполномоченных по правам ребенка, урегулировать особенности их взаимодействия.

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

Как уже было указано выше, развитие института уполномоченного по правам ребенка в образовательных учреждениях предусмотрено в Национальной стратегии действий в интересах детей. Кроме того, введение в образовательных учреждениях службы уполномоченного по правам детей является одним из направлений стратегии Правительства Москвы по реализации государственной политики в интересах детей¹, а также ряда стратегий, принятых в других субъектах РФ. В настоящее время в науке конституционного права этот институт почти не исследован, что объясняется его новизной и недостаточностью правовых норм, его регулирующих.

Сегодня в некоторых образовательных организациях уже появилась должность уполномоченного по правам ребенка. В ряде субъектов РФ были приняты правовые акты, определяющие статус уполномоченного по правам ребенка в образовательных учреждениях. Этому предшествовало внедрение в образовательных учреждениях смежного с уполномоченным по правам ребенка института уполномоченного по правам участников образовательного процесса.

¹ См.: О Стратегии Правительства Москвы по реализации государственной политики в интересах детей «Московские дети» на 2008-2017 гг.: Постановление Правительства Москвы от 25 марта 2008 г. № 195-ПП // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2008. № 21.

По данным Уполномоченного по правам ребенка в городе Москве А.И. Голованя первым школьным омбудсменом в РФ (в 1998 году) стал учитель гимназии № 1552 города Москвы Л.М. Неповиннова, которая разработала модель института омбудсмена в средней школе¹. Затем эта должность в экспериментальном порядке начала появляться в московских школах, а после и в школах других населенных пунктов, и эксперимент получил поддержку органов управления образованием. Уполномоченные по правам участников образовательного процесса появились даже в дошкольных образовательных учреждениях. В Московской области этот институт начал активно развиваться с 1 января 2009 года и вскоре число уполномоченных в различных образовательных учреждениях области превысило три с половиной тысячи². В 2010 году в 590 муниципальных образовательных учреждениях Кемеровской области работали общественные уполномоченные по правам участников образовательного процесса, что составляет 76 процентов от общего количества общеобразовательных учреждений³.

Как правило, школьные омбудсмены являются педагогами школ, работают на общественных началах. Основная задача деятельности школьных омбудсменов заключается в формировании правового пространства в школах, развитии гражданско-правовой культуры участников образовательного процесса как составной части целостной системы учебно-воспитательной работы. В этой связи департамент воспитания и социализации детей Минобрнауки России просил направить ему информацию об имеющемся опыте работы школьных омбудсменов и целесообразности дальнейшего развития института уполномоченных по правам участников образовательного процесса⁴.

¹ См.: Доклад о деятельности Уполномоченного по правам ребенка в городе Москве, о соблюдении и защите прав, свобод и законных интересов ребенка в 2003 году // Ведомости Московской городской Думы. 2004. 22 июня.

² См.: Андреева В.Ю. Институт уполномоченных по защите прав участников образовательного процесса в Московской области // Институт Уполномоченного по правам участников образовательного процесса: опыт, проблемы, перспективы: сборник материалов международной научно-практической конференции (г. Калуга, 28 февраля - 1 марта 2011 года). Калуга. 2011. С. 56.

³ См.: Волков Н.А. Институт уполномоченного по правам человека в Кемеровской области и школьные уполномоченные // Институт Уполномоченного по правам участников образовательного процесса: опыт, проблемы, перспективы: сборник материалов международной научно-практической конференции (г. Калуга, 28 февраля - 1 марта 2011 года). Калуга. 2011. С. 62.

⁴ См.: О работе школьных омбудсменов: письмо Минобрнауки РФ от 8 августа 2011 г. № 06-1389 // Администратор образования. 2011. № 19.

Но каких-либо управленческих решений по этому поводу Министерством образования и науки РФ так и не было принято.

Сфера деятельности уполномоченного по правам участников образовательного процесса, по сравнению с уполномоченным по правам ребенка в образовательном учреждении, несколько шире. Участниками образовательного процесса являются не только обучающиеся дети, но и педагоги, администрация образовательной организации. Вероятно, целесообразнее было бы учреждать должность уполномоченного по правам участников образовательного процесса, так как на практике нарушаются права не только детей, но и других участников образовательного процесса. Такую точку зрения поддерживают и некоторые уполномоченные по правам ребенка в субъектах РФ¹. Кроме того, эта должность является более универсальной и может быть введена не только в общеобразовательных, но и в высших учебных заведениях, в которых учатся представители разных возрастных групп. Но окончательное решение по данному вопросу должно приниматься с учетом мнения всех участников образовательного процесса.

Основным федеральным правовым актом, регулирующим общественные отношения, возникающие в сфере образования (а, следовательно, и деятельность различных субъектов в образовательных организациях), является вступивший в силу с первого сентября 2013 года Федеральный закон от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ «Об образовании в РФ»². Согласно статье 4 указанного Закона целями правового регулирования отношений в сфере образования являются установление государственных гарантий, механизмов реализации прав и свобод человека в сфере образования, создание условий развития системы образования, защита прав и интересов участников отношений в сфере образования. Статья 45 Закона специально посвящена защите прав обучающихся, родителей (законных представителей) несовершеннолетних обучающихся. В пункте 3 части 1 этой статьи предусмотрено, что в целях защиты своих прав обучающиеся, родители (законные представители)

¹ См., например, Волков Н.А. Указ. соч. С. 61.

² Собр. законодательства РФ. 2012. № 53 (ч. 1). Ст. 7598.

несовершеннолетних обучающихся самостоятельно или через своих представителей вправе использовать не запрещенные законодательством РФ иные способы защиты прав и законных интересов. В Законе РФ от 10 июля 1992 года № 3266-1 «Об образовании»¹ подобных норм не было. Таким образом, федеральный закон оставляет открытым перечень способов защиты прав обучающихся. И это дает возможность на законных основаниях вводить по инициативе родителей (законных представителей) несовершеннолетних, самих несовершеннолетних, педагогов должность уполномоченного по правам ребенка в образовательных организациях.

В Карачаево-Черкесской Республике Правительство Республики в целях защиты прав и законных интересов несовершеннолетних в системе образования, формирования правовой культуры участников образовательного процесса, поддержки детей и семей, находящихся в трудной жизненной ситуации приняло постановление от 30 апреля 2013 года № 152 «Об уполномоченном по правам ребенка в общеобразовательных учреждениях Карачаево-Черкесской Республики»². Правительство Ростовской области приняло постановление от 5 апреля 2012 года № 264 «Об уполномоченном по правам ребенка в государственных образовательных и муниципальных общеобразовательных учреждениях Ростовской области»³. В Ростовской области этот институт получил массовое распространение. Так, в муниципальных общеобразовательных учреждениях в Ростовской области с 2009 года уже работали 354 школьных уполномоченных, в 2010 году их количество превысило 500 человек, а на начало 2012 года в общеобразовательных учреждениях работало 609 школьных уполномоченных по правам ребенка⁴. А мониторинг их деятельности показал, что введение этой должности повлекло за собой снижение конфликтности, повышение правовой культуры обучающихся и их родителей (законных представителей). В других

¹ Собр. законодательства РФ. 1996. № 3. Ст. 150.

² День Республики. 2013. 16 мая.

³ Собр. правовых актов Ростовской области. 2012. № 4. Ст. 639.

⁴ См.: Официальный портал Правительства Ростовской области // URL: <http://www.donland.ru/Default.aspx?pageid=92707> (дата обращения: 20.02.2014).

регионах их также уже довольно много. Так, по состоянию на 1 сентября 2012 года, в муниципальных образовательных учреждениях города Волгограда активно работало 130 школьных уполномоченных по защите прав и законных интересов ребенка¹. Их методическое и организационное сопровождение осуществлялось муниципальным образовательным учреждением дополнительного профессионального образования (повышения квалификации) специалистов «Центр повышения квалификации» города Волгограда.

В Оренбургской области аппарат Уполномоченного по правам ребенка в Оренбургской области разработал примерные положения об уполномоченном по правам ребенка и службе примирения в образовательном учреждении, которые Министерство образования Оренбургской области рекомендовало рассмотреть на общешкольных конференциях, заседаниях органов государственного-общественного управления, родительских собраниях и обсудить возможность введения соответствующих должностей и служб². При этом в Оренбургской, как и в Ростовской, области была проведена четкая градация уполномоченных по правам ребенка по образовательным учреждениям (государственным и муниципальным).

И, например, рекомендованное положение об уполномоченном по правам ребенка было принято советом школы (Протокол № 3 от 10 апреля 2013 г.) и утверждено приказом директора школы № 34/1 от 10 апреля 2013 г.) в муниципальном автономном общеобразовательном учреждении «Володарская средняя общеобразовательная школа полного дня» Первомайского района Оренбургской области³. На его основе были проведены выборы и с 27 апреля 2013 года уполномоченный по правам ребенка вступил в должность.

Перечисленные правовые акты выглядят гораздо более полными, точными и совершенными по сравнению со многими правовыми актами,

¹ См.: Доклад о деятельности уполномоченного по правам ребенка в Волгоградской области в 2012 году // URL: <http://volgograd.rfdeti.ru/files.php> (дата обращения: 20.02.2014).

² См.: О мерах по обеспечению гарантий защиты прав, свобод и законных интересов обучающихся и воспитанников: письмо Министерства образования Оренбургской области от 12 декабря 2012 г. № 01/15-6829 // Официальный сайт Министерства образования Оренбургской области URL: http://www.minobr.orb.ru/pdo/negativ_pdo.html (дата обращения: 20.02.2014).

³ См.: URL: http://vol-s.ucoz.ru/index/shkolnyj_upolnomochennyj_po_pravam_rebjonka/0-112 (дата обращения: 20.02.2014).

регулирующими статус уполномоченного по правам ребенка в муниципальном образовании. Это можно объяснить тем, что специальный правовой акт разрабатывается и принимается на уровне субъекта федерации, и отношения в рассматриваемой сфере регулируются уже на его основе. Поэтому для единообразия в регулировании деятельности уполномоченного по правам ребенка в образовательных организациях можно рекомендовать принять аналогичные правовые акты и в других субъектах РФ.

Деятельность уполномоченного по правам ребенка в образовательных организациях Карачаево-Черкесской Республик, Оренбургской, Ростовской областей и большинства других субъектов РФ осуществляется на общественных началах. Ее целями являются защита прав и законных интересов ребенка в образовательном учреждении, формирование в нем правового пространства и правовой культуры. Также важными целями являются, формирование личности, которая способна к социализации, совершенствование взаимоотношений всех лиц, задействованных в образовательном процессе.

В образуемых на уровне муниципалитетов общеобразовательных учреждениях Карачаево-Черкесской Республики, Оренбургской и Ростовской областей Уполномоченным может быть избран только совершеннолетний участник образовательно-воспитательного процесса. В государственных образовательных учреждениях Ростовской области это может быть и родитель (законный представитель). Участник образовательно-воспитательного процесса, занимающий в учреждении административную должность, не подлежит избранию уполномоченным. Рассматриваемая должность является выборной, что свидетельствует о демократической природе анализируемого института. Существует и своего рода образовательный (возрастной) ценз. В выборах школьного уполномоченного участвуют только учащиеся с пятого по одиннадцатый классы. Хотя в некоторых образовательных учреждениях других субъектов РФ уполномоченный по правам ребенка не избирается, а назначается приказом директора школы¹. А в муниципальном общеобразовательном

¹ Об уполномоченном по правам ребенка: положение утв. приказом директора МБОУ «Средняя образовательная школа №1» г. Реутова Московской области 31 августа 2012 г. № 36-а-ОД // URL:

учреждении «Средняя общеобразовательная школа № 18 им. А.С. Сергеева» города Курска он назначается решением высшего органа самоуправления (Совет школы) по предложению педагогического совета¹.

В указанных положениях довольно подробно регламентируется порядок проведения выборов. Например, школьный уполномоченный во всех трех вышеперечисленных субъектах РФ избирается общим собранием учащихся большинством (не менее 2/3) голосов от общего количества присутствующих путем прямого тайного голосования. Кандидаты на выдвижение в качестве школьного уполномоченного могут быть предложены классными коллективами либо осуществить самовыдвижение. В ходе предвыборной борьбы проводится предвыборная агитация (не более чем в течение двух недель до выборов). В ходе нее проходят собрания с учащимися, их законными представителями. Могут организовываться дебаты между кандидатами в школьные уполномоченные. Освещение программы уполномоченного возможно в печатных изданиях, а также в других средствах информации образовательного учреждения. Вести агитацию участники образовательного процесса вправе как «за» так и «против» какого-либо кандидата. Итоги голосования подводит специально создаваемая избирательная комиссия и вступление в должность оформляется приказом директора образовательного учреждения. Думается, что столь детально проработанная процедура выборов должна сформировать у детей активную гражданскую позицию, помочь им более глубоко осознать свои права. Примечательно, что в государственных образовательных учреждениях Ростовской области процедура проведения выборов и подведения их итогов регламентируется еще более подробно (закреплен порядок формирования избирательной комиссии, установлено время голосования, особенности документального оформления итогов голосования и т.д.). Учитывая, что в

http://shool1reut.ucoz.ru/load/dokumenty_shkoly/polozhenie_ob_upolnomochennom_po_pravam_rebenka_v_shkole/27-1-0-228 (дата обращения: 20.02.2014).

¹ Об уполномоченном по правам детей в общеобразовательном учреждении: положение введено в действие приказом по средней общеобразовательной школе № 18 им. А.С.Сергеева города Курска от 16 июня 2011г. // URL: http://www.kursk-school18.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=127&Itemid=47 (дата обращения: 20.02.2014).

государственных образовательных учреждениях учатся более взрослые дети, это также можно оценить как элемент их правового просвещения.

Школьный уполномоченный не может принимать решений, которые входят в компетенцию должностных лиц образовательного учреждения, а также касаются образовательного процесса. К его компетенции относится рассмотрение обращений обучающихся. Но он также вправе принимать обращения других лиц. Это, в частности, могут быть учителя, законные представители обучающихся, Данные обращения должны быть по вопросам нарушения прав и свобод несовершеннолетних. Вместе с тем, не рассматриваются жалобы по поводу оценок, расписания занятий, по вопросам, отнесенным к компетенции должностных лиц учреждения. Также не могут быть предметом рассмотрения действия, решения государственных, муниципальных органов в сфере управления образованием.

При этом нельзя забывать и о правовом просвещении, воспитании детей, которым школьный уполномоченный также занимается. Как отмечается в литературе, оно включает в себя передачу, накопление и усвоение знаний о праве, а также формирование соответствующего отношения к праву и практике его реализации, умение использовать свои права, соблюдать запреты и исполнять обязанности¹.

Школьный уполномоченный наделен довольно широкими правами. Это, в частности, право посещать разнообразные занятия, собрания родителей, рабочие совещания, получать объяснения по спорным вопросам, проводить проверку фактов нарушения прав ребенка. Кроме того, школьный уполномоченный вправе перед руководителем учреждения поднимать вопрос о дисциплинарной ответственности нарушителя, выступать с докладом. Содействие уполномоченному могут оказывать помощники из числа учащихся. Полномочия школьных уполномоченный в перечисленных трех субъектах РФ полностью совпадают, что вызвано практически одинаковыми положениями об уполномоченном по правам ребенка. Кстати, схожее по содержанию положение

¹ См.: Сайфутдинова Р. И. Вопросы обеспечения государственной защиты прав ребенка // Современное право. 2007. № 4. С.69.

об уполномоченном по правам ребенка в образовательных учреждениях было утверждено приказом заведующей отделом образования администрации Гаврилово-Посадского муниципального района от 1 ноября 2010 года № 225¹ уже другого субъекта РФ - Ивановской области.

Кроме того, в положениях прописаны и вопросы взаимодействия с уполномоченным по правам ребенка в субъекте РФ. Школьный уполномоченный может обращаться к нему за помощью и консультацией, если между сторонами не достигнут компромисс, или одна сторона отказывается от выполнения рекомендаций. Возможно также направление предложений и оценок на основе анализа информации о нарушениях прав ребенка. После окончания учебного года (до десятого июня) уполномоченный готовит и направляет доклад региональному уполномоченному по правам ребенка, а также руководителю органа управления образованием, администрации и совету образовательной организации, в котором содержатся выводы и рекомендации.

Кроме того, Уполномоченному по правам ребенка в Карачаево-Черкесской Республике, Ростовской области дана рекомендация осуществлять взаимодействие с уполномоченными по правам ребенка в образовательных учреждениях. Но в правовых актах, определяющих статус уполномоченного по правам ребенка в субъекте федерации, специальные нормы о формах такого взаимодействия отсутствуют. В городе Москве такое взаимодействие уже осуществляется. Так, Уполномоченный по правам ребенка в городе Москве в 2012 году провел встречу с уполномоченными по правам ребенка в образовательных учреждениях Северного окружного управления образования города Москвы, на котором, в том числе обсуждался вопрос о разработке основных критериев качества деятельности уполномоченных в школе. В тех же субъектах РФ, где институт школьного омбудсмана отсутствует, региональные уполномоченные по правам ребенка выступают в поддержку его введения².

¹ URL: http://obrazovanie-gavposad.ru/index.php?option=com_content&view=section&layout=blog&id=3&Itemid=3 (дата обращения: 20.02.2014).

² См., например, См.: Доклад о деятельности Уполномоченного по правам ребенка в Липецкой области за 2012 год // Липецкая газета. 2013. 19 июня. № 117.

Взаимодействие с уполномоченными по правам ребенка в муниципальных образованиях в рассматриваемых правовых актах не предусмотрено. Хотя сами уполномоченные по правам ребенка в некоторых муниципальных образованиях планируют направлять свои усилия на организацию взаимодействия со школьными омбудсменами с целью информирования уполномоченного о результативности их работы, проблемных вопросах, характерных обращениях, трудноразрешимых ситуациях, а также о предложениях по обеспечению уважения прав ребенка участниками образовательного процесса¹.

Для обмена опытом школьные уполномоченные могут проводить совместные мероприятия. Например, 21 февраля 2012 года в городе Волгограде прошло заседание совета городского объединения школьных уполномоченных. Его темой стала координация работы школьных уполномоченных по защите прав и законных интересов ребенка в муниципальных общеобразовательных учреждениях². В городе Москве был образован Окружной совет уполномоченных по правам ребенка в образовательных учреждениях Северного окружного управления образования Департамента образования города Москвы.

К обязанностям школьного уполномоченного отнесены обязанность проводить личный прием несовершеннолетних и их законных представителей, рассматривать их обращения, принимать меры по устранению выявленного факта нарушения прав и законных интересов ребенка, содействовать разрешению конфликтной ситуации, заниматься просветительской работой среди учащихся и других участников образовательного процесса учреждения. Уполномоченный не вправе делать достоянием общественности ставшие известными ему сведения.

В качестве гарантии деятельности школьного уполномоченного можно рассматривать требование о запрете администрации учреждения вмешиваться в

¹ См.: О ситуации с соблюдением прав и законных интересов ребенка в городе Улан-Удэ за 2012 год: отчет Уполномоченного Улан-Удэнского городского Совета депутатов по правам ребенка // Муниципальный вестник города Улан-Удэ. 2013. 1 марта. № 3.

² См.: Доклад о деятельности уполномоченного по правам ребенка в Волгоградской области в 2012 году // URL: <http://volgograd.rfdeti.ru/files.php> (дата обращения: 20.02.2014).

деятельность школьного уполномоченного и влиять на вынесение им решения в пользу отдельного лица. Напротив, администрация вправе содействовать уполномоченному, а также создавать условия для повышения эффективности деятельности школьного уполномоченного.

И наиболее конструктивной деятельностью уполномоченного по правам ребенка будет в том случае, если ему удастся наладить сотрудничество с руководством школы.

Поведенное исследование дает основание сделать вывод, что федеральное законодательство дает возможность вводить в образовательных организациях должность уполномоченного по правам ребенка. В тех субъектах РФ, где были приняты соответствующие правовые акты, сформировалась единая практика деятельности уполномоченного по правам ребенка в образовательных организациях. В этой связи можно рекомендовать разработать и принять аналогичные правовые акты и в других субъектах РФ. По своей природе данный институт является общественным, и это позволяет отнести данного уполномоченного к группе общественных омбудсменов. Для них характерно то, что они не обладают правами и прерогативами государственного органа¹. Вместе с тем, их появление можно расценивать «как показатель позитивной правозащитной активности гражданского общества»². Поэтому в целом следует поддержать введение института уполномоченного по правам ребенка в образовательных организациях. Повышению эффективности работы уполномоченных будет способствовать методическое сопровождение их деятельности, специальное обучение, создание координационных советов уполномоченных по правам ребенка в образовательных организациях, организационная помощь со стороны регионального уполномоченного по правам ребенка.

¹ См.: Автономов А.С. Правовое обеспечение института детского омбудсмена в современной России // Институт уполномоченного по правам ребенка в России / Сост. и общ. ред. Г.В. Сабитова. М. 2005. С.24.

² Казакова Л.С. Защита конституционных прав несовершеннолетних в деятельности органов государственной власти // Семейное и жилищное право. 2011. № 3. С. 14.

Заключение

Проведенное исследование позволило прийти к следующим выводам, а также дать некоторые рекомендации по совершенствованию правового статуса Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка, уполномоченных по правам ребенка в субъектах РФ, муниципальных образованиях, образовательных организациях.

Правовое регулирование деятельности федерального и региональных уполномоченных по правам ребенка осуществляется на основании Федерального закона «Об основных гарантиях прав ребенка в РФ», Указа Президента РФ «Об Уполномоченном при Президенте РФ по правам ребенка», Законом РФ «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы», Федеральным законом «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений», Федеральным законом «О государственном банке данных о детях, оставшихся без попечения родителей», Уголовно-исполнительным кодексом РФ, уставами, законами, подзаконными нормативными правовыми актами субъектов РФ и другими нормативными правовыми актами.

Часто отдельные элементы правового статуса уполномоченного по правам ребенка в субъектах РФ в законодательстве субъектов Федерации определяются одинаково, но встречаются и отличия, обусловленные региональными особенностями.

В ряде случаев уполномоченные по правам ребенка в субъектах РФ имеют даже более широкие полномочия, чем Уполномоченный при Президенте РФ по правам ребенка.

Национальная стратегия действий в интересах детей на 2012 - 2017 годы предусматривает развитие института уполномоченных по правам ребенка в городах, муниципальных образованиях, образовательных учреждениях.

В настоящее время в субъектах РФ нет специальных законодательных актов об уполномоченном по правам ребенка в муниципальных образованиях.

Муниципальные правовые акты об уполномоченном по правам ребенка, частично воспроизводят положения Указа Президентом РФ «Об Уполномоченном при Президенте РФ по правам ребенка» и принимаются как представительным органом местного самоуправления, так и исполнительно-распорядительным. При этом многие из них нуждаются в серьезной доработке содержания.

Поэтому необходимо внести поправки в статью 16.1 Федерального закона, изменив ее название на «Уполномоченный при Президенте РФ по правам ребенка, уполномоченный по правам ребенка в субъекте РФ, уполномоченный по правам ребенка в муниципальном образовании» и дополнив пунктом три следующего содержания: «В соответствии с муниципальным правовым актом может учреждаться должность уполномоченного по правам ребенка в муниципальном образовании».

В тех субъектах РФ, где были приняты правовые акты об уполномоченном по правам ребенка в образовательных организациях, сформировалась единая практика деятельности уполномоченного по правам ребенка в образовательных организациях. В этой связи можно рекомендовать разработать и принять аналогичные правовые акты и в других субъектах РФ.

Принятие специального федерального закона об уполномоченном по правам ребенка актуально, но, как представляется, возможно лишь в отдаленной перспективе. В рамках действующего законодательства есть все возможности наделить уполномоченного по правам ребенка широкими полномочиями.

Уполномоченному при Президенте РФ по правам ребенка предоставлен целый ряд полномочий. Но часть из них нуждается в дальнейшей правовой регламентации. Так, процедура проведения проверок деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов РФ, а также должностных лиц Уполномоченным при Президенте РФ по правам ребенка в настоящее время не определена. В качестве одного из путей решения данной проблемы можно было предложить разработать и издать

соответствующий указ Президента РФ. В нем необходимо урегулировать основания и порядок назначения проверки, срок проведения, порядок оформления результатов проверки, особенности взаимодействия с уполномоченными органами власти.

В действующем законодательстве не урегулировано полномочие Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка по взаимодействию с компетентными органами иностранных государств в установленной сфере деятельности и осуществлению с ними информационного обмена. Между тем, в связи с участвовавшими случаями нарушения прав российских детей, усыновленных иностранными гражданами, необходимо на нормативном уровне закрепить полномочия и в этой сфере, внося соответствующие поправки в Указ Президента РФ от 1 сентября 2009 года № 986 «Об Уполномоченном при Президенте РФ по правам ребенка».

Также следует отметить, что в законодательстве не установлен срок, в течение которого федеральные органы исполнительной власти, органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления и должностные лица должны рассмотреть заключение Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка, содержащего рекомендации относительно возможных и необходимых мер восстановления прав и интересов ребенка. В этой связи следует юридически оформить обязанность указанных субъектов письменно сообщать Уполномоченному о результатах рассмотрения такого заключения не позднее одного месяца со дня его поступления.

Следует отметить также, что субъектами, защиту которых обеспечивает Уполномоченный при Президенте РФ по правам ребенка, являются не только дети, но беременные женщины и женщины, имеющие детей в домах ребенка исправительных учреждений.

Необходимость принятия соответствующих законодательных актов, определяющих компетенцию и права уполномоченных по правам ребенка на федеральном и региональном уровнях, включая право на обращение в суд, порядок представления докладов признана в Национальной стратегии действий

в интересах детей на 2012 - 2017 годы. Поэтому внесение изменений в Указ Президента РФ, процессуальное законодательство, направленных на предоставление права Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка участвовать в судебном процессе, следует признать оправданным.

Проведенный анализ позволяет сделать вывод, что законодательство субъектов РФ в части установления направлений взаимодействия Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка с уполномоченными по правам ребенка в субъектах РФ 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 РФ, Федеральным Собранием РФ.

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

По законодательству субъектов РФ порядок назначения и освобождения от должности уполномоченного по правам ребенка в субъектах РФ может быть различным и во многом зависит от того, какое место занимает уполномоченный по правам ребенка в системе региональных органов власти.

Заслуживает поддержки предложение Н.В. Витрука¹ и В.А. Кряжкова² о необходимости включения уполномоченных по правам ребенка в субъектах РФ

¹ Указ. соч. С. 129.

² Указ. соч. С. 65 - 71.

в число субъектов обращения в Конституционный Суд РФ по вопросам толкования Конституции РФ и осуществления абстрактного нормоконтроля. Но такое же право должно быть и у Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка. Кроме того, уполномоченный по правам ребенка также должен иметь право на обращение в конституционный (уставный) суд субъекта РФ в целях защиты прав ребенка, которое необходимо закрепить в правовых актах субъектов РФ об уполномоченном по правам ребенка и о конституционном (уставном) суде.

В региональных законах об уполномоченном по правам ребенка обязанность сообщать о результатах рассмотрения заключения уполномоченного не всегда закрепляется, что дает возможность субъектам, их получившим, не реагировать на них. Поэтому в региональные правовые акты, где такие нормы отсутствуют, следует внести изменения и установить обязанность лиц, которым направлено заключение, письменно на него ответить в установленный срок.

Анализ регионального законодательства показывает, что полномочия уполномоченных по правам ребенка в субъектах РФ, как правило, урегулированы в законодательстве весьма детально. Однако следует продолжить работу по совершенствованию законодательства субъектов РФ об Уполномоченном по правам ребенка в части определения порядка назначения, отрешения от должности уполномоченного, расширения компетенции уполномоченного, развития форм и методов деятельности, усиления гарантий его деятельности.

Проведенный анализ муниципальных правовых актов об уполномоченном по правам ребенка в муниципальных образованиях позволяет выделить следующие особенности этого института.

Данный институт не предусмотрен в федеральном законодательстве. Его введение только планируется в Национальной стратегии действий в интересах детей. В субъектах РФ также нет специальных законодательных актов об уполномоченном по правам ребенка в муниципальных образованиях.

Муниципальные правовые акты об уполномоченном по правам ребенка, частично воспроизводят положения Указа Президентом РФ «Об Уполномоченном при Президенте РФ по правам ребенка. Некоторые из этих актов противоречат федеральному законодательству и нуждаются в серьезной доработке.

В целях более широкого распространения института уполномоченном по правам ребенка в муниципальных образованиях необходимо внести поправки в статью 16.1 Федерального закона «Об основных гарантиях прав ребенка в РФ», изменив ее название на «Уполномоченный при Президенте РФ по правам ребенка, уполномоченный по правам ребенка в субъекте РФ, уполномоченный по правам ребенка в муниципальном образовании» и дополнив пунктом три следующего содержания: «В соответствии с муниципальным правовым актом может учреждаться должность уполномоченного по правам ребенка в муниципальном образовании. Финансирование деятельности Уполномоченного по правам ребенка в муниципальном образовании и его аппарата осуществляется из средств местного бюджета, а также за счет межбюджетных трансфертов, предоставляемых из бюджета субъекта РФ в порядке и на условиях, предусмотренных Бюджетным кодексом РФ».

Федеральное законодательство дает возможность вводить в образовательных организациях должность уполномоченного по правам ребенка. В тех субъектах РФ, где были приняты соответствующие правовые акты, сформировалась единая практика деятельности уполномоченного по правам ребенка в образовательных организациях. В этой связи можно рекомендовать разработать и принять аналогичные правовые акты и в других субъектах РФ. По своей природе данный институт является общественным, и это позволяет отнести данного уполномоченного к группе общественных омбудсменов.

Следует поддержать введение института уполномоченного по правам ребенка в образовательных организациях. Повышению эффективности работы уполномоченных будет способствовать методическое сопровождение их

деятельности, специальное обучение, создание координационных советов уполномоченных по правам ребенка в образовательных организациях, организационная помощь со стороны регионального уполномоченного по правам ребенка.

Таким образом, несмотря на все проблемы, следует признать, что институт уполномоченного по правам ребенка состоялся, стал важным инструментом защиты прав ребенка и на сегодняшний день продолжает активно развиваться. А высказанные рекомендации, хотелось бы надеяться, в случае их реализации помогут сделать работу по защите прав детей уполномоченными по правам ребенка более эффективной и тем самым в конечном итоге обеспечить каждому ребенку право на счастливое детство.

Список литературы

Международные правовые акты, нормативные правовые акты Российской Федерации

1. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. // Российская газета.- 2009.- 21 января.
2. Всеобщая декларация прав человека: принята Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г. // Российская газета.- 1995.- 5 апреля.
3. Декларации прав ребенка: принята Генеральной Ассамблеей ООН 20 ноября 1959 г. // Международная защита прав и свобод человека. Сборник документов.- М., 1990.
4. Международный пакт о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 г. // Бюллетень международных договоров.- 1993.- № 1.
5. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах от 16 декабря 1966 г. // Ведомости ВС СССР.- 1976.- № 17.- Ст. 291.
6. Относительно дискриминации в области труда и занятий: конвенция Международной организации труда от 25 июня 1958 г. № 111 // Ведомости ВС СССР.- 1961.- № 44.- Ст. 448.
7. Договор между Российской Федерацией и Итальянской Республикой о сотрудничестве в области усыновления (удочерения) детей. Подписан в г. Москве 6 ноября 2008 г. // Собрание законодательства РФ.- 2010.- № 5.- Ст. 462.
8. Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ // Собрание законодательства РФ.- 1997.- № 9.- Ст. 1011.
9. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ // Собрание законодательства РФ.- 2002.- № 1 (ч. 1).- Ст. 3.
10. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // Собрание законодательства РФ.- 2002.- № 1.- Ст.1.

11. Налоговый кодекс Российской Федерации. Часть первая от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 1998. - № 31. - Ст. 3824.
12. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 1998. - № 31. - Ст. 3823.
13. Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации от 8 января 1997г. № 1-ФЗ // Собрание законодательства РФ.- 1997.- № 2.- Ст. 198.
14. Об образовании в Российской Федерации: Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ // Собрание законодательства РФ.- 2012.- № 53 (ч. 1).- Ст. 7598.
15. 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 3 декабря 2011 г. № 378-ФЗ // Российская газета.- 2011.- 7 декабря.- № 5651.
16. Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации): Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 193-ФЗ // Собрание законодательства РФ.- 2010.- № 31.- Ст. 4162.
17. О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию: Федеральный закон от 29 декабря 2010 г. № 436-ФЗ // Собрание законодательства РФ.- 2011.- № 1.- Ст. 48.
18. О ратификации Договора между Российской Федерацией и Итальянской Республикой о сотрудничестве в области усыновления (удочерения) детей: Федеральный закон от 9 ноября 2009 г. № 258-ФЗ // Собрание законодательства РФ.- 2009.- № 45.- Ст. 5276.
19. О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля: Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ // Собрание законодательства РФ.- 2008.- № 52 (ч. 1).- Ст. 6249.
20. Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах

принудительного содержания: Федеральный закон от 10 июня 2008 г. № 76-ФЗ // Собрание законодательства РФ.- 2008.- № 24.- Ст. 2789.

21. О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации: Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ // Собрание законодательства РФ.- 2006.- № 19.- Ст. 2060.

22. Об Общественной палате Российской Федерации: Федеральный закон от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ // Собрание законодательства РФ.- 2005.- № 15.- Ст. 1277.

23. О государственной гражданской службе Российской Федерации: Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ // Собрание законодательства РФ.- 2004.- № 31.- Ст. 3215.

24. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ // Собрание законодательства РФ.- 2003.- № 40.- Ст. 3822.

25. О системе государственной службы Российской Федерации: Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ // Собрание законодательства РФ.- 2003.- № 22.- Ст. 2063.

26. О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: Федеральный закон от 8 мая 1994 г. № 3-ФЗ // Собрание законодательства РФ.- 1999.- № 28.- Ст. 3466.

27. Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации: Федеральный закон от 31 мая 2002 г. № 63-ФЗ // Собрание законодательства РФ.- 2002.- № 23.- Ст. 2102.

28. Об органах судейского сообщества в Российской Федерации: Федеральный закон от 14 марта 2002 г. № 30-ФЗ // Собрание законодательства РФ.- 2002.- № 11.- Ст. 1022.

29. О государственном банке данных о детях, оставшихся без попечения родителей: Федеральный закон от 16 апреля 2001 г. № 44-ФЗ // Собрание законодательства РФ.- 2001.- № 17.- Ст. 1643.

30. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ // Собрание законодательства РФ.- 1999.- № 42.- Ст. 5005.
31. Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних: Федеральный закон от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ // Собр. законодательства РФ.- 1999.- № 26.- Ст. 3176.
32. Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации: Федеральный закон от 24 июля 1998 г. № 124-ФЗ // Собрание законодательства РФ.- 1998.- № 31.- Ст. 3802.
33. Об актах гражданского состояния: Федеральный закон от 15 ноября 1997 г. № 143-ФЗ // Собрание законодательства РФ.- 1997.- № 47.- Ст. 5340.
34. О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним: Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 122-ФЗ // Собрание законодательства РФ.- 1997.- № 30.- Ст. 3594.
35. О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений: Федеральный закон от 15 июля 1995 г. № 103-ФЗ // Собрание законодательства РФ.- 1995.- № 29.- Ст. 2759.
36. Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы: Закон РФ от 21 июля 1993 г. № 5473-1 // Ведомости СНД и ВС РФ.- 1993.- № 33.- Ст. 1316.
37. О прокуратуре Российской Федерации: Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 // Собрание законодательства РФ. 1995. № 47. Ст. 4472.
38. О Координационном совете при Президенте Российской Федерации по реализации Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012 - 2017 годы: Указ Президента РФ от 10 сентября 2012 г. № 1274 // Собрание законодательства РФ.- 2012.- № 38.- Ст. 5067.
39. Об Уполномоченном при Президенте Российской Федерации по правам ребенка: Указ Президента РФ от 12 июля 2012 г. № 965 // Собрание законодательства РФ.- 2012.- № 29.- Ст. 4093.

40. О Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012 - 2017 годы: Указ Президента РФ от 1 июня 2012 г. № 761 // Собрание законодательства РФ.- 2012.- № 23.- Ст. 2994.
41. О присвоении классного чина государственной гражданской службы Российской Федерации Астахову П.А.: Указ Президента РФ от 29 декабря 2011 г. № 1710 // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 30.12.2011.
42. О Комиссии при Президенте Российской Федерации по реализации приоритетных национальных проектов и демографической политике: Указ Президента РФ от 20 сентября 2010 г. № 1142 // Собрание законодательства РФ.- 2010.- № 39.- Ст. 4927.
43. О типовых государственных должностях субъектов Российской Федерации: Указ Президента РФ от 4 декабря 2009 г. № 1381 // Собрание законодательства РФ.- 2009.- № 49 (часть 2).- Ст. 5921.
44. О проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение государственных должностей Российской Федерации, и лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации, и соблюдения ограничений лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации: Указ Президента РФ от 21 сентября 2009 г. № 1066 // Собрание законодательства РФ.- 2009.- № 39.- Ст. 4589.
45. О проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими, и соблюдения федеральными государственными служащими требований к служебному поведению: Указ Президента РФ от 21 сентября 2009 г. № 1065 // Собрание законодательства РФ.- 2009.- № 39.- Ст. 4588.
46. Об Уполномоченном при Президенте Российской Федерации по правам ребенка: Указ Президента РФ от 1 сентября 2009 г. № 986 // Российская газета.- 2009.- 4 сентября.- № 166.

47. Об Уполномоченном при Президенте Российской Федерации по правам ребенка: Указ Президента РФ от 1 сентября 2009 г. № 987 // Собрание законодательства РФ.- 2009.- № 36.- Ст. 4320.
48. О денежном содержании федеральных государственных гражданских служащих: Указ Президента РФ от 25 июля 2006 г. № 763 // Собрание законодательства РФ.- 2006.- № 31(ч.1).- Ст. 3459.
49. О Реестре должностей федеральной государственной гражданской службы: Указ Президента РФ от 31 декабря 2005 г. № 1574 // Собрание законодательства РФ.- 2006.- № 1.- Ст. 118.
50. Об утверждении Положения об Администрации Президента Российской Федерации: Указ Президента РФ от 6 апреля 2004 г. № 490 // Собрание законодательства РФ.- 2004.- № 15.- Ст. 1395.
51. Об Администрации Президента Российской Федерации: Указ Президента РФ от 25 марта 2004 г. № 400 // Собрание законодательства РФ.- 2004.- № 13.- Ст. 1188.
52. О внесении изменений в Постановление Правительства Российской Федерации от 30 сентября 2005 г. № 590: Постановление Правительства РФ от 22 декабря 2010 г. № 1081 // Собрание законодательства РФ.- 2011.- № 2.- Ст. 296.
53. Об утверждении перечня должностных лиц, за подписью которых телеграммы категорий «Президент Российской Федерации», «Председатель Правительства Российской Федерации», «Высшая правительственная» и «Правительственная» передаются в приоритетном порядке: Постановление Правительства РФ от 6 февраля 2006 г. № 74 // Собрание законодательства РФ.- 2006.- № 7.- Ст. 785.
54. О создании федерального государственного бюджетного учреждения «Аппарат Общественной палаты Российской Федерации»: Постановление Правительства РФ от 30 сентября 2005 г. № 590 // Собрание законодательства РФ.- 2005.- № 40.- Ст. 4042.

55. Концепция развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 года: утв. Распоряжением Правительства РФ от 14 октября 2010 г. № 1772-р // Собрание законодательства РФ.- 2010.- № 43.- Ст. 5544.
56. Регламент Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: утв. Постановлением Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 22 января 1998 г. № 2134-II ГД // Собрание законодательства РФ.- 1998.- № 7.- Ст. 801.
57. Регламент Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации утв. Постановлением Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 30 января 2002 г. № 33-СФ // Собрание законодательства РФ.- 2002.- № 7.- Ст. 635.
58. Об утверждении Административного регламента предоставления государственной услуги по организации рассмотрения предложений, заявлений и жалоб осужденных и лиц, содержащихся под стражей: приказ Минюста России от 29 июня 2012 г. № 125 // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]: справочная правовая система.
59. Об утверждении порядка взаимодействия органов внутренних дел и налоговых органов по предупреждению, выявлению и пресечению налоговых правонарушений и преступлений: Приказ МВД РФ от 30 июня 2009 г. № 495, ФНС РФ № ММ-7-2-347 // Российская газета.- 2009.- 16 сентября.- № 173.
60. О залах официальных лиц и делегаций, организуемых в пунктах пропуска через государственную границу Российской Федерации, установленных в пределах аэропортов (аэродромов) г. Москвы, Московской области, г. Санкт-Петербурга и г. Сочи: Приказ Управления делами Президента РФ от 12 июля 2010 г. № 245 // Российская газета.- 2010.- 24 августа.- № 188.
61. Основы государственной политики Российской Федерации в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан: утв. Президентом РФ 28 апреля 2011 г. № Пр-1168 // Российская газета.- 2011.- 14 июля.- № 151.
62. О Координационном совете уполномоченных по правам ребенка в субъектах Российской Федерации Сибирского федерального округа:

Положение утв. 29 августа 2011 г. // URL:
<http://www.sibfo.ru/institutes/manpower-council-doc.php?action=art&nart=4328>
(дата обращения: 20.02.2014).

Проекты нормативных правовых актов Российской Федерации и нормативные правовые акты Российской Федерации, утратившие силу

63. Об Уполномоченном по правам ребенка в Российской Федерации: проект федерального закона № 205828-3 // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]: справочная правовая система.

64. О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации: Федеральный закон от 24 июня 1999 г. № 119-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1999. № 26. Ст. 3176.

65. Об образовании: Закон Российской Федерации от 10 июля 1992 г. № 3266-1 // Собрание законодательства РФ.- 1996.- № 3.- Ст. 150.

Нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации

66. Устав Брянской области от 20 декабря 2012 г. № 91-3 // Официальная Брянщина.- 2012.- 21 декабря.- № 20.

67. Устав Саратовской области от 2 июня 2005 г. № 46-ЗСО // Неделя области.- 2005.- 4 июня, Собрание законодательства Саратовской области.- 2010.- № 6.

68. Устав Тульской области от 12 ноября 2001 г. № 265-ЗТО // Вестник Тульской областной Думы.- 2001.- № 9.

69. Устав Псковской области от 12 апреля 2001 г. № 1-У // Губернские ведомости.- 2001.-18 апреля.- № 11.

70. Устав Санкт-Петербурга от 14 января 1998 г. // Вестник Уставного суда Санкт-Петербурга.- 2003.- № 1, Вестник Законодательного собрания Санкт-Петербурга.- 2009.- № 29.
71. Устав (Основной закон) Тамбовской области Российской Федерации от 30 ноября 1994 г. № 84 // Тамбовская жизнь.- 1994.- 6 декабря.- № 233, 2010.- 6 января.- № 1.
72. Кодекс Липецкой области об административных правонарушениях от 31 августа 2004 г. № 119-ОЗ // Информационный бюллетень Липецкого областного Совета депутатов.- 2004.- № 11, Липецкая газета.- 2006.- 21 июля. № 140, 2011.- 26 августа.- № 164.
73. Об Уполномоченном по правам ребенка в Забайкальском крае: Закон Забайкальского края от 31 октября 2013 г. 876-33К // Забайкальский рабочий. 2013.- 7 ноября.- № 215.
74. Об Уполномоченном по правам ребенка в Пермском крае: Закон Пермского края от 28 августа 2013 г. № 231-ПК // Бюллетень законов Пермского края, правовых актов губернатора Пермского края, Правительства Пермского края, исполнительных органов государственной власти Пермского края.- 2013.- № 34.
75. Об исполнении краевого бюджета за 2012 год: Закон Хабаровского края от 24 июля 2013 г. № 293 // Собрание законодательства Хабаровского края.- 2013.- № 7.
76. Об Уполномоченном по правам ребенка в Ивановской области: Закон Ивановской области от 24 июня 2013 г. № 47-ОЗ // Собрание законодательства Ивановской области.- 2013.- № 26.
77. Об уполномоченном по правам ребенка в Тульской области: Закон Тульской области от 1 апреля 2013 г. № 1891-ЗТО // Тульские известия.- 2013.- 11 апреля. № 53.
78. Об Уполномоченном по правам ребенка в Чувашской Республике: Закон Чувашской Республики от 2 октября 2012 г. № 55 // Республика.- 2012.- 5 октября.- № 44-45.

79. Об Уполномоченном по правам ребенка в Еврейской автономной области: Закон Еврейской автономной области от 23 декабря 2011 г. № 05-ОЗ // Биробиджанская звезда.- 2011.- 28 дек.- № 93.
80. Об уполномоченном по правам ребенка в Хабаровском крае: Закон Хабаровского края от 23 ноября 2011 г. № 135 // Собрание законодательства Хабаровского края.- 2011.- № 12; 2012.- № 4.
81. О внесении изменений в отдельные законы Санкт-Петербурга, регулирующие деятельность Уполномоченного по правам ребенка в Санкт-Петербурге: Закон Санкт-Петербурга от 9 ноября 2011 г. № 650-129 // Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга.- 2011.- № 39.
82. Об Уполномоченном по правам ребенка в Республике Хакасия: Закон Республики Хакасия от 8 ноября 2011 г. № 90-ЗРХ // Вестник Хакасии.- 2011.- № 97.- № 122.
83. Об Уполномоченном по правам ребенка в Ульяновской области: Закон Ульяновской области от 6 октября 2011 г. № 165-ЗО // Ульяновская правда. 2011.- 12 окт.- № 115.
84. Об административной ответственности за воспрепятствование законной деятельности Уполномоченного по правам ребенка в Иркутской области: Закон Иркутской области от 17 октября 2011 г. № 89-ОЗ // Областная.- 2011.- 24 октября.- № 120.
85. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Рязанской области: Закон Рязанской области от 12 сентября 2011 г. № 71-ОЗ // Рязанские ведомости.- 2011.- 13 сентября.- № 170.
86. Об Уполномоченном по правам ребенка в Липецкой области: Закон Липецкой области от 18 августа 2011 г. № 523-ОЗ // Липецкая газета.- 2011.- 26 августа.- № 164.
87. Об Уполномоченном по правам ребенка в Республике Тыва: Закон Республики Тыва от 31 июля 2011 г. № 808 ВХ-1 // Шын.- 2011.- 23 августа.- № 94.

88. Об Уполномоченном по правам человека в Рязанской области и Уполномоченном по правам ребенка в Рязанской области: Закон Рязанской области от 27 мая 2011 г. № 38-ОЗ // Рязанские ведомости.- 2011.- 28 мая, 31 мая, 13 сентября, 16 ноября; 2013.- 30 апреля.
89. Об Уполномоченном по правам ребенка в Республике Татарстан и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Республики Татарстан: Закон Республики Татарстан от 1 августа 2011 г. № 59-ЗРТ // Республика Татарстан.- 2011.- 6 авг.- № 157.
90. Об Уполномоченном по правам человека в Камчатском крае: Закон Камчатского края 28 апреля 2011 г. № 590 // Официальные Ведомости.- 2011.- 10 мая.- № 90-95.
91. Об Уполномоченном по правам ребенка в Оренбургской области: Закон Оренбургской области от 4 марта 2011 г. № 4330/1017-IV-ОЗ // Консультант Плюс. Региональный выпуск [Электронный ресурс]: справочно-правовая система
92. Об Уполномоченном по правам ребенка в Калужской области: Закон Калужской области от 25 февраля 2011 г. № 108-ОЗ // Весть.- 2011.- 4 марта.- № 80-82.
93. Об уполномоченном по правам ребенка в Ярославской области: Закон Ярославской области от 28 декабря 2010 г. № 55-з // Документ-Регион.- 2010.- 29 декабря.- № 103-а.
94. Об Уполномоченном по правам ребенка в Карачаево-Черкесской Республике: Закон Карачаево-Черкесской Республики от 9 декабря 2010 г. № 71-РЗ // День Республики.- 2010.- 18 декабря.- № 258-259.
95. Об Уполномоченном по правам ребенка во Владимирской области: Закон Владимирской области от 25 ноября 2010 г. № 108-ОЗ // Владимирские ведомости.- 2010.- 30 ноября.- № 306.
96. Об Уполномоченном по правам ребенка в Мурманской области: Закон Мурманской области от 8 ноября 2010 г. № 1268-01-ЗМО // Мурманский Вестник.- 2010.- 11 ноября.- № 210/1.

97. Об Уполномоченном по правам ребенка в Свердловской области: Областной закон от 15 июля 2010 г. № 57-ОЗ // Областная газета.- 2010.- 19 июля.- № 253-261.
98. О внесении изменений в Закон Иркутской области «Об Уполномоченном по правам человека в Иркутской области»: Закон Иркутской области от 19 июля 2010 г. № 77-ОЗ // Областная.- 2010.- 23 июля.- № 83.
99. Об Уполномоченном по правам ребенка в Иркутской области: Закон Иркутской области от 12 июля 2010 г. № 71-ОЗ // Областная.- 2010.- 23 июля.- № 83.
100. Об Уполномоченном по правам ребенка в Ненецком автономном округе и о внесении изменений в закон Ненецкого автономного округа «О статусе лиц, замещающих государственные должности Ненецкого автономного округа: Закон Ненецкого автономного округа от 28 июня 2010 г. № 45-ОЗ // Сборник нормативных правовых актов Ненецкого автономного округа.- 2010.- № 11.
101. Об Уполномоченном по правам ребенка в Томской области: Закон Томской области от 1 июня 2010 г. № 92-ОЗ // Томские новости.- 2010.- 3 июня.- № 21.
102. Об Уполномоченном по правам ребенка в Астраханской области: Закон Астраханской области от 2 марта 2010 г. № 4/2010-ОЗ // Сборник законов и нормативных правовых актов Астраханской области.- 2010.- № 10.
103. Об Уполномоченном по правам ребенка в Саратовской области Закон Саратовской области от 25 февраля 2010 г. № 17-ЗСО // Собрание законодательства Саратовской области.- 2010.- № 6.
104. Об Уполномоченном по правам ребенка в Тамбовской области: Закон Тамбовской области от 31 декабря 2009 г. № 609-З // Тамбовская жизнь.- 2010.- 13 янв.- № 2.
105. Об Уполномоченном по правам ребенка в Псковской области: Закон Псковской области от 30 декабря 2009 г. № 934-оз // Псковская правда.- 2010.- 12 янв.- № 2.

106. Об Уполномоченном по правам ребенка в Свердловской области: Областной закон от 15 июля 2010 г. № 57-ОЗ // Областная газета.- 2010.- 19 июля.- № 253-261.
107. Об Уполномоченном по правам ребенка в Республике Башкортостан: Закон Республики Башкортостан от 28 декабря 2009 г. № 193-з // Ведомости Государственного Собрания - Курултая, Президента и Правительства Республики Башкортостан.- 2010.- № 3(321).- Ст. 64.
108. Об Уполномоченном по правам ребенка в Санкт-Петербурге: Закон Санкт-Петербурга от 13 ноября 2009 г. № 528-98 // Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга.- 2009.- № 29, 2011.- №39.
109. О статусе лиц, замещающих государственные должности Архангельской области в исполнительных органах государственной власти Архангельской области: Закон Архангельской области от 20 мая 2009 г. № 30-3-ОЗ // Волна.- 2009.- 2 июня.- № 23.
110. Об Уполномоченном по правам человека в городе Москве: Закон города Москвы от 15 апреля 2009 г. № 6 // Вестник Мэра и Правительства Москвы.- 2009.- № 29.
111. Об Уполномоченном по правам человека в Красноярском крае: Закон Красноярского края от 25 октября 2007 г. №3-626 // Ведомости высших органов государственной власти Красноярского края.- 2007.- № 52.
112. Об Уполномоченном по правам человека в Иркутской области: Закон Иркутской области от 7 октября 2009 г. №69/35-оз // Областная.- 2009.- 13 ноября.- № 129.
113. Об уполномоченном по правам ребенка в Волгоградской области: Закон Волгоградской области от 9 января 2007 г. № 1403-ОД // Волгоградская правда.- 2007.- 19 янв.- № 9.
114. Об Уполномоченном по правам человека в Нижегородской области: Закон Нижегородской области от 2 января 2004 г. № 3-3 // Нижегородские новости.- 2004.- 21 января.- № 11.

115. О Губернаторе Московской области: Закон Московской области от 23 апреля 2003 г. № 41/2003-ОЗ // Вестник Московской областной Думы.- 2003.- № 6.
116. Об Уполномоченном по правам ребенка в Краснодарском крае: Закон Краснодарского края от 26 июня 2002 г. № 498-КЗ // Кубанские новости.- 2002.- 6 июля.- № 132-133.
117. Об Уполномоченном по правам человека в Республике Коми: Закон Республики Коми от 8 февраля 2002 г. № 24-РЗ // Ведомости нормативных актов органов государственной власти Республики Коми.- 2002.- № 6.- Ст.1994.
118. Об Уполномоченном по правам человека в Самарской области: Закон Самарской области от 24 ноября 2000 г. № 45-ГД // Самарские известия.- 2000.- 25 ноября.
119. Об уполномоченном при Президенте Республики Дагестан по защите семьи, материнства и прав ребенка: Указ Президента РД от 18 февраля 2013 г. № 53 // Собрание законодательства Республики Дагестан.- 2013.- № 4.- Ст. 135.
120. Об общественных помощниках Уполномоченного по правам ребенка в Ярославской области: Указ Губернатора Ярославской области от 6 февраля 2012 г. № 35 // Документ-регион.- 2012.- 10 февраля.- № 9.
121. О Порядке отбора кандидатов для назначения на должность Уполномоченного по правам ребенка в Республике Адыгея, назначения, освобождения, досрочного освобождения от указанной должности: Указ Главы Республики Адыгея от 27 августа 2011 г. № 101 // Собрание законодательства Республики Адыгея.- 2011.- № 8.
122. Об Уполномоченном по правам ребенка в Республике Алтай: Указ Главы Республики Алтай, Председателя Правительства Республики Алтай от 23 мая 2011 г. № 106-у // Звезда Алтая.- 2011.- 3 июня.- № 123.
123. Положение об уполномоченном при губернаторе Сахалинской области по правам ребенка: утв. Указом Губернатора Сахалинской области от 13 января 2011 г. № 1 // Губернские ведомости.- 2011.- 22 января.- № 9.

124. Об Уполномоченном при губернаторе Магаданской области по правам ребенка: Постановление губернатора Магаданской области от 20 апреля 2010 г. № 52-п // Магаданская правда.- 2010.- 28 апр.- № 45.
125. Об обеспечении деятельности Уполномоченного по правам человека в Республике Коми, Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Республике Коми, Уполномоченного при Главе Республики Коми по правам ребенка: Постановление Правительства Республики Коми от 28 июня 2013 г. № 224 // Ведомости нормативных актов органов государственной власти Республики Коми.- 2013.- № 18.- Ст. 382.
126. Об уполномоченном по правам ребенка в общеобразовательных учреждениях Карачаево-Черкесской Республики постановление Правительства Карачаево-Черкесской Республики от 30 апреля 2013 г. № 152 // День Республики.- 2013.- 16 мая.
127. О Региональной программе действий в интересах детей Мурманской области на 2012 - 2017 годы: Постановление Правительства Мурманской области от 14 ноября 2012 г. № 570-ПП // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]: справочная правовая система.
128. Об уполномоченном по правам ребенка в государственных образовательных и муниципальных общеобразовательных учреждениях Ростовской области: постановление Правительства Ростовской области от 5 апреля 2012 г. № 264 // Наше время.- 2012.- 17 апреля.- № 191-196.
129. Об утверждении Положения об общественных помощниках уполномоченного по правам ребенка в Брянской области: Постановление Администрации Брянской области от 27 мая 2011 г. № 487 // Официальная Брянщина.- 2011.- 10 июня.- № 6.
130. О Стратегии Правительства Москвы по реализации государственной политики в интересах детей «Московские дети» на 2008-2017 гг.: Постановление Правительства Москвы от 25 марта 2008 г. № 195-ПП // Вестник Мэра и Правительства Москвы.- 2008.- № 21.

131. О назначении на должность Уполномоченного по правам ребенка в городе Москве: Постановление Московской городской Думы от 6 февраля 2002 г. № 34 // Ведомости Московской городской Думы.- 2002.- № 3.- Ст. 39.

132. Об учреждении на территории Волгоградской области института уполномоченного по правам ребенка: Постановление Администрации Волгоградской области от 8 мая 1998 г. № 232 // Волгоградская правда.- 1998.- 20 мая.- № 89.

133. О докладе Уполномоченного по правам ребенка в Красноярском крае «О соблюдении прав и законных интересов детей на территории Красноярского края в 2012 году»: Постановление Законодательного Собрания Красноярского края от 13 июня 2013 г. № 4-1362П // Ведомости высших органов государственной власти Красноярского края.- 2013.- № 27.

134. О ежегодном докладе Уполномоченного по правам ребенка в Оренбургской области «О соблюдении и защите прав, свобод и законных интересов детей в Оренбургской области в 2012 году»: Постановление Законодательного Собрания Оренбургской области от 17 апреля 2013 г. № 1501 // Оренбуржье.- 2013.- 16 мая.- № 74.

**Нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации,
утратившие силу**

135. Об Уполномоченном по правам ребенка в Забайкальском крае: Закон Забайкальского края от 12 июля 2011 г. № 526-33К // Забайкальский рабочий.- 2011.- 19 июля.- № 138.

136. Об уполномоченном при губернаторе Тульской области по правам ребенка и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Тульской области: Закон Тульской области от 5 июля 2010 г. № 1458-ЗТО // Тульские известия.- 2010.- 8 июля.- № 98.

137. Об Уполномоченном по правам ребенка в городе Москве: Закон города Москвы от 3 октября 2001 г. №43 // Ведомости Московской городской Думы. 2001. № 11. Ст. 180.

Муниципальные правовые акты

138. Положение об уполномоченном по правам ребенка в Новоалександровском муниципальном районе Ставропольского края на общественных началах: утв.

Постановлением администрации Новоалександровского муниципального района Ставропольского края от 14 марта 2012 г. № 233 // Новоалександровский вестник.- 2012.- 2 апреля.- № 3.

139. Об уполномоченном по правам ребенка в Петровском муниципальном районе Ставропольского края на общественных началах: Постановление администрации Петровского муниципального района Ставропольского края от 7 июня 2011 г. № 472 // Официальный сайт администрации Петровского муниципального района Ставропольского края // URL: http://www.petradm.ru/readarticle.php?article_id=1823 (дата обращения: 20.02.2014).

140. Об утверждении Положения об уполномоченном по вопросам соблюдения прав и законных интересов детей: Постановление администрации города Ессентуки Ставропольского края от 31 марта 2011 г. № 475 // Ессентукская панорама.- 2011.- 7 апреля.- № 13.

141. Положение об Уполномоченном по правам ребенка в городе Лесосибирске: утв. решением Лесосибирского городского Совета депутатов от 27 мая 2010 г. № 24 // Заря Енисея.- 2010.- 3 июня.- № 23.

142. Положение об Уполномоченном Улан-Удэнского городского Совета депутатов по правам ребенка: утв. решением Улан-Удэнского городского Совета депутатов от 9 декабря 2010 г. № 386-28 // Правда Бурятии – Неделя.- 2010.- 23 декабря.- № 55.

143. О назначении Уполномоченного по правам ребенка в муниципальном образовании город Владимир: распоряжение главы администрации города Владимира от 15 февраля 2012 г. № 133-р // Владимирские ведомости.- 2012.- 18 февраля.- № 26.

144. О создании на общественных началах должности Уполномоченного по правам ребенка в г. Ижевске: Постановление Администрации г. Ижевска от 13 марта 2007 г. № 121 // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]: справочная правовая система.

Локальные правовые акты

145. Приказ заведующей отделом образования администрации Гаврилово-Посадского муниципального района Ивановской области от 1 ноября 2010 г. № 225 // URL: http://obrazovanie-gavposad.ru/index.php?option=com_content&view=section&layout=blog&id=3&Itemid=3 (дата обращения: 20.02.2014).

146. Об уполномоченном по правам ребенка: положение утв. приказом директора МБОУ «Средняя образовательная школа №1» г. Реутова Московской области 31 августа 2012 г. № 36-а-ОД // URL: http://shool1reut.ucoz.ru/load/dokumenty_shkoly/polozhenie_ob_upolnomochennom_po_pravam_rebenka_v_shkole/27-1-0-228 (дата обращения: 20.02.2014).

147. Об уполномоченном по правам детей в общеобразовательном учреждении: положение введено в действие приказом по средней общеобразовательной школе № 18 им. А.С.Сергеева города Курска от 16 июня 2011г. // URL: http://www.kursk-school18.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=127&Itemid=47 (дата обращения: 20.02.2014).

Специальная литература **Словари, учебники, пособия**

1. Бахрах Д.Н. Административное право России / Д.Н. Бахрах.- М.: Норма, 2000.- 640 с.
2. Большой юридический словарь.- М.: ИНФРА-М, 1997.- 1110 с.
3. Дубровская И.А. Права ребенка: Пособие / И.А. Дубровская.- М.: ГроссМедиа. РОСБУХ. 2008.- 176 с.
4. Капицын В.М. Права человека и механизм их защиты: учебное пособие / В.М. Капицын. М.: ИКФ «Экмос». 2003. - 288 с.
5. Козлова Е.И. Конституционное право России / Е.И. Козлова, О.Е. Кутафин. - М.:Юрист. 2003.-585 с.
6. Кондаков Н.И. Логический словарь-справочник / Н.И. Кондаков.- М.: Наука. 1975.- 720 с.
7. Ожегов С.И. Словарь русского языка / С.И. Ожегов.- М.: Русский язык, 1987.- 750 с.

Монографии, статьи, авторефераты диссертаций

8. Автономов А.С. Правовое обеспечение института детского омбудсмена в современной России / А.С. Автономов // Институт уполномоченного по правам ребенка в России / Сост. и общ. ред. Г.В. Сабитова.- М.:ГосНИИ семьи и воспитания. 2005.- С.17-24.
9. Автономов А.С. Уполномоченный по правам ребенка и система ювенальной юстиции в России / А.С. Автономов // Вопросы ювенальной юстиции.- 2001.- №1. // URL: <http://www.juvenjust.org/index.php?showtopic=285> (дата обращения: 20.02.2014).
10. Автономов А.С. О возможной ликвидации должности Уполномоченного по правам ребенка в городе Москве в связи с принятием Закона города Москвы «Об Уполномоченном по правам человека в городе Москве» / А.С. Автономов, И.Н. Гаврилова, В.М. Гефтер // Вопросы ювенальной юстиции.- 2009.- № 3.- С. 37-39.

11. Андреева В.Ю. Институт уполномоченных по защите прав участников образовательного процесса в Московской области / В.Ю. Андреева // Институт Уполномоченного по правам участников образовательного процесса: опыт, проблемы, перспективы. Сборник материалов международной научно-практической конференции (г. Калуга, 28 февраля - 1 марта 2011 года). - Калуга: Эйдос, 2011.- С. 54-59.
12. Архипкина А.С. Институт уполномоченного по правам ребенка в субъектах Российской Федерации / А.С. Архипкина // Материалы научно-практической конференции «Актуальные проблемы правотворчества и правоприменительной деятельности».- Иркутск: ИГУ. 2010.- С.64-67.
13. Бастрыкин А. На защите прав несовершеннолетних / А. Бастрыкин // Законность.- 2009.- № 9.- С.3-7.
14. Батова О.С. Пути устранения противоречий гражданского процессуального и семейного законодательства при рассмотрении споров, связанных с воспитанием детей / О.С. Батова // Журнал российского права.- 2006.- № 6.- С.139-144.
15. Беспалова М.А. Доктрина защиты прав человека а контексте правозащитной функции государства / М.А. Беспалова // Научные ведомости Белгородского государственного университета. Серия: Философия. Социология. Право.- 2010.- № 14.- С.110-116.
16. Бессарабов В.Г. Правозащитная деятельность российской прокуратуры (1722 - 2002 гг.): История, события, люди / В.Г. Бессарабов.- М. 2003.- 416 с.
17. Бессарабов В.Г. Защита российской прокуратурой прав и свобод человека и гражданина / В.Г. Бессарабов, К.А. Кашаев.- М.: Городец. 2007.- 464 с.
18. Бойченко С.И. Органы прокуратуры и уполномоченные по правам человека в субъектах Российской Федерации: правовые основы сотрудничества / С.И. Бойченко // Адвокатская практика.- 2009.- № 3.- С. 22-24.
19. Бондаренко О.А. Понятие механизма реализации конституционных прав и свобод ребенка в Российской Федерации / О.А. Бондаренко // Юристъ-правоведъ.- 2008.- №5.- С. 50-53.

20. Бондаренко О.А. Реализация конституционных прав и свобод ребенка в Российской Федерации: Автореф. дис....канд. юрид. наук / О.А. Бондаренко.- Челябинск. 2012.- 29 с.
21. Бутылин В.Н. Милиция в государственно-правовом механизме охраны конституционных прав и свобод граждан / В.Н. Бутылин.- Тюмень. 2001.-176 с.
- Вагизов Р.Г.Понятие омбудсмана (уполномоченного по правам человека) в современной правовой доктрине / Р.Г. Вагизов // Российская юстиция.- 2008.- № 11.- С. 40-44.
22. Витрук Н.В. Актуальные проблемы модернизации конституционного правосудия в России / Н.В. Витрук // Журнал российского права.- 2011.- № 10.- С. 119 - 133.
23. Власова К.Б. Споры о компетенции между органами публичной власти / К.Б. Власова // Конституционное и муниципальное право.- 2011.- № 3.- С. 47-54.
24. Волков Н.А. Институт уполномоченного по правам человека в Кемеровской области и школьные уполномоченные / Н.А. Волков // Институт Уполномоченного по правам участников образовательного процесса: опыт, проблемы, перспективы. Сборник материалов международной научно-практической конференции (г. Калуга, 28 февраля - 1 марта 2011 года). - Калуга: Эйдос, 2011.- С. 60-64.
25. Гайсина Г.И. Уполномоченный по правам ребенка как институт независимого контроля за соблюдением прав, свобод и законных интересов детей / Г.И. Гайсина // Педагогический журнал Башкортостана.- 2008.- № 1.- С. 96-100.
26. Гончаров В.В. О повышении роли наказания в механизме укрепления исполнительской дисциплины органов исполнительной власти / В.В. Гончаров // Российский следователь.- 2010.- № 3.- С. 25 - 28.
27. Гончаров В.В. Проблемы взаимодействия и совершенствования президентской и законодательной (представительной) власти в Российской

- Федерации / В.В. Гончаров, С.М. Жилин // Современное право.- 2010.- № 2.- С. 29-33.
28. Гуль Н.В. Конституционное право на защиту семьи, материнства и детства / Н.В. Гуль // Журнал российского права.- 2007.- № 4.- С.130-140.
29. Данилова В.А. Право на получение квалифицированной юридической помощи как гарантия реализации конституционных прав и свобод несовершеннолетних в Российской Федерации: Автореф. дис....канд. юрид. наук / В.А. Данилова. М., 2013.- 17 с.
30. Дикарев И.С. Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по правам ребенка как участник уголовного судопроизводства: постановка проблемы / И.С. Дикарев // Российская юстиция.- 2012.- № 2.- С. 45-47.
31. Дикарев И.С. Участие омбудсмана в пересмотре судебных решений в порядке надзора / И.С. Дикарев // Российская юстиция.- 2010.- № 8.- С. 24-26.
32. Доронина О.Н. Местное самоуправление в системе обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации / О.Н. Доронина // Муниципальная служба: правовые вопросы.- 2011.- № 1.- С. 17-21.
33. Егорова Н.Е. Проблемы противоречий в законодательстве и пути их решения / Н.Е. Егорова, О.А. Иванюк, В.С. Потапенко // Журнал российского права.- 2006.- № 11.- С.136-152.
34. Ефремова О.В. Системные аспекты повышения эффективности деятельности института Уполномоченного по правам ребенка / О.В. Ефремова // Среднерусский вестник общественных наук.- 2010.- № 4.- С. 112-120.
35. Женетель С.Ж. Теоретический анализ основных положений Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» / С.Ж. Женетель // Административное право.- 2008.- № 4.- С.62-71.
36. Жидких А.А. Взаимодействие уполномоченных по правам человека и правам ребенка в субъектах Российской Федерации / А.А. Жидких // Вестник Академии Генеральной прокуратуры РФ.- 2008.- №4.- С.3-6.

37. Защищать права детей - особая работа // Вестник Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка.- 2011.- № 1.- С.66-73.
38. Зельников Ю.И. Создание региональной системы правового просвещения: идеологический, организационный, методические аспекты / Ю.И. Зельников // Материалы научно-практической конференции «Правовое просвещение в регионе: опыт, проблемы, перспективы».- Калуга: Эйдос. 2011.- С.7-9.
39. Зуйков А.В. Эволюция института президентства Российской Федерации: Автореф. дис....канд. юрид. наук / А.В. Зуйков.- М. 2009.- 28 с.
40. Иванов М. Владимир Лукин не хочет пускать депутатов в омбудсмены / М. Иванов, Н. Корченкова // Коммерсантъ.- 2013.- 6 сентября.- № 161.
41. Ильиных И.Л. Модели формирования института Уполномоченного по правам ребенка в российской Федерации / И.Л. Ильиных // Вестник Хабаровской государственной академии экономики и права.- 2011.- № 4-5.- С.98-100.
42. Ивлева Т.В. История становления института детского омбудсмена в России и за рубежом / Т.В. Ивлева // Вестник Башкирского университета.- 2013.- №2.- Т. 18.- С.589-591.
43. Казакова Л.С. Защита конституционных прав несовершеннолетних в деятельности органов государственной власти / Л.С. Казакова // Семейное и жилищное право.- 2011.- № 3.- С. 9 - 14.
44. Киричѐк Е.В. Особенности правового статуса уполномоченного по правам ребенка: российский и зарубежный опыт / Е.В. Киричѐк // Мир образования - образование в мире.- 2013.- № 2.- С.63-70.
45. Кожевникова С.Н. Мера защиты в советском праве: Автореф. дис....канд. юрид. наук / С.Н. Кожевникова.- Свердловск. 1968.- 21 с.
46. Коровникова Е.А. Деятельность Уполномоченного по правам человека в контексте осуществления парламентского контроля в Российской Федерации / Е.А. Коровникова // Юридический мир.- 2007.- № 8.- С.37- 41.
47. Кряжков В.А. Российская модель конституционной жалобы / В.А. Кряжков // Конституционное и муниципальное право.- 2012.- № 5.- С. 65 - 71.

48. Лазарев Б.М. Компетенция органов управления / Б.М. Лазарев.- М.: Юрид. лит. 1972.- 280 с.
49. Леоненко Н.Т. Право законодательной инициативы в региональном законодательном процессе: сущность, проблемы, предложения / Н.Т. Леоненко // Российский юридический журнал.- 2011.- № 5.- С. 88 - 95.
50. Липатов Э.Г. Компетенция органов власти субъектов Российской Федерации в сфере правотворчества / под ред. В.В. Володина / Э.Г. Липатов.- Саратов: Изд-во Саратовского университета, 2009.- 164 с.
51. Личковаха А.В. Оказание гражданам бесплатной консультативной помощи по вопросам защиты прав и законных интересов ребенка – важнейшая компетенция уполномоченного при Губернаторе по правам ребенка / А.В. Личковаха // Вестник Владивостокского государственного университета экономики и сервиса.- 2013.- № 2.- С. 54-62.
52. Мархгейм М.В. Формы и способы деятельности уполномоченного по правам человека в субъектах Российской Федерации / М.В. Мархгейм, А.Е. Новикова А.Е. // Государственная власть и местное самоуправление.- 2009.- № 5.- С. 38-41.
53. Милашова Ю.Ю. Особенности правового регулирования компетенции уполномоченного по правам ребенка в субъекте Российской Федерации / Ю.Ю. Милашова // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики.- 2011.- № 7.- С.152-155.
54. Милашова Ю.Ю. Роль уполномоченного по правам ребенка в правозащитном механизме / Ю.Ю. Милашова // Сборник тезисов докладов международной научно-практической конференции «Современная юридическая наука и правоприменение (IV Саратовские правовые чтения)».- Саратов. 2011.- С.103-104.
55. Новикова А.Е. Проблемы институционализации правозащитных рисков в современной конституционно-правовой науке России / А.Е. Новикова // Государственная власть и местное самоуправление.- 2011.- № 10.- С. 21 - 24.

56. Новикова Т.Ю. Особенности участия Уполномоченного по правам ребенка в правозащитной деятельности и реализации гражданских инициатив / Т.Ю. Новикова // Юридический мир.- 2009.- № 12.- С. 74 - 76.
57. Общая теория прав человека / Рук. авт. кол. и отв. ред. Е.А. Лукашева.- М.: НОРМА. 1996.- 509 с.
58. Пригон М.Н. Институт уполномоченных по правам человека и ребенка в РФ / М.Н. Пригон // Социология и право.- 2011.- № 11.- С.27-37.
59. Ржевская Л.В. Институт уполномоченного по правам ребенка: опыт России и зарубежных стран / Л.В. Ржевская // Юридический мир.- 2010.- № 8.- С. 41-44.
60. Ростовская Т.К. Государственная защита прав и интересов несовершеннолетних. Внесудебная защита прав и интересов несовершеннолетних / Т.К. Ростовская, И.В. Ростовская // Вопросы ювенальной юстиции.- 2011.- № 3.- С.3-6.
61. Руцкой В.А. Вопросы правовой защиты несовершеннолетних в Российской Федерации в связи с ратификацией Европейской социальной хартии (пересмотренной) / В.А. Руцкой // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики.- 2011.- № 5.- С.143-146.
62. Саитова М.Ю. Институт Уполномоченного по правам ребенка как механизм защиты прав и интересов несовершеннолетних в Российской Федерации / М.Ю. Саитова // Труды института государства и права Российской академии наук.- 2010.- № 6.- С.96-103.
63. Сайфутдинова Р.И. Вопросы обеспечения государственной защиты прав ребенка / Р.И. Сайфутдинова // Современное право.- 2007.- № 4.- С.67-69.
64. Сараев Н.В. Уполномоченный по правам ребенка в Российской Федерации как новый правовой институт / Н.В. Сараев // Юристъ-правоведъ.- 2011.- № 2.- С. 33-37.

65. Сергеев С.Г. Учреждающая и ограничивающая роль Конституции: опыт внеконституционных политических институтов в современной России / С.Г. Сергеев // Конституционное и муниципальное право.- 2011.- № 3.- С. 5-7.
66. Синцов Г.В. Основания освобождения от должности уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации (на примере Приволжского федерального округа) / Г.В. Синцов // Государственная власть и местное самоуправление.- 2012.- № 1.- С. 18 - 22.
67. Собянин С.С. Разграничение компетенции органов власти различных уровней в федеративном государстве / С.С. Собянин // Государство и право.- 2006.- № 12.- С. 5-11.
68. Старилов Ю.Н. Административное право на уровень правового государства / Ю.Н. Старилов.- Воронеж. 2003.- 80 с.
69. Старостин Б.А. Административная ответственность по законодательству субъектов Российской Федерации: Автореф. дис....канд. юрид. наук / Б.А. Старостин.- М. 2013.- 28 с.
70. Сунгуров А.Ю. Законодательство об уполномоченном по правам человека в некоторых субъектах Российской Федерации: сравнительный анализ / А.Ю. Сунгуров // Правоведение.- 2002.- № 4.- С. 115-130.
71. Тихомиров Ю.А. Теория компетенции / Ю.А. Тихомиров // Журнал российского права.- 2000.- № 10.- С. 22-32.
72. Тихонова Б.Ю. Субъективные права советских граждан, их охрана и защита: Автореф. дис....канд. юрид. наук / Б.Ю. Тихонова.- М., 1972.- 22 с.
73. Трегубов П.О. Институт регионального уполномоченного по правам ребенка в России / П.О. Трегубов // Известия Саратовского университета. Новая серия.- 2012.- Т. 12. Серия Экономика. Управление. Право, выпуск 4.- С.103-108.
74. Уполномоченный по правам ребенка в муниципальном образовании // Городское управление.- 2008.- №2.- С.20-31.
75. Фарыма В.И. Уполномоченный по правам человека в субъектах Российской Федерации / В.И. Фарыма // Юридическая теория и практика.- 2007.- № 1.- С.

37-39.

76. Филиппова А.Г. Правозащитный институт и детство / А.Г. Филиппова // Ученые записки Комсомольского-на-Амуре государственного технического университета.- 2011.- № 8.- Т. 2.- С. 65-75.

77. Хаманева Н.Ю. Специфика правового статуса Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и проблемы законодательного регулирования его деятельности / Н.Ю. Хаманева // Государство и право.- 1997.- № 9.- С. 21-30.

78. Чапурко Т.М. Государственная политика современной России в сфере защиты прав и интересов несовершеннолетних: Автореф. дис....докт. политич. наук / Т.М. Чапурко.- Ростов на Дону. 2008.- 50 с.

79. Шишов П. В. Компенсаторные институты защиты прав человека в системе местного самоуправления / П. В. Шишов // Административное и муниципальное право.- 2009.- № 6.- С.5-9.

80. Эмих В.В. Компетенция уполномоченных по правам человека в Российской Федерации (конституционно-правовое исследование): автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Эмих В.В. – Екатеринбург, 2008. – 24 с.

81. Эмих В.В. Правовой статус консультативных органов при уполномоченных по правам человека в Российской Федерации / В.В. Эмих // Конституционное и муниципальное право.- 2011.- № 2.- С. 12 - 15.

82. Юридические гарантии конституционных прав и свобод личности в социалистическом обществе / Под ред. Л.Д. Воеводина.- М.: Изд-во Моск. ун-та, 1987. - 343 с.

Правоприменительная практика

1. 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: Постановление

- Конституционного Суда РФ от 18 июля 2013 г. № 19-П // Собрание законодательства РФ.- 2013.- № 30 (часть 2).- Ст. 4189.
2. По делу о проверке конституционности пункта 4 статьи 292 Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданки В.В. Чадаевой: Постановление Конституционного Суда РФ от 8 июня 2010 г. № 13-П // Собрание законодательства РФ.- 2010.- № 25.- Ст. 3246.
 3. К Президенту Российской Федерации В.В. Путину в связи с необходимостью учреждения института Уполномоченного по правам ребенка в Российской Федерации: Обращение Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 20 июля 2001 г. № 290-СФ // Собрание законодательства РФ.- 2001.- № 31.- Ст. 3232.
 4. О работе школьных омбудсменов: письмо Минобрнауки РФ от 8 августа 2011 г. № 06-1389 // Администратор образования.- 2011.- № 19.
 5. О практике исполнения исполнительных документов о взыскании алиментов в 2009 году: Письмо Федеральной службы судебных приставов от 31 марта 2010 г. № 12/01-5817-АП // Бюллетень Федеральной службы судебных приставов.- 2010.- № 6.
 6. Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2007 год // Российская газета.- 2008.- 14 марта.- № 55.
 7. Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2006 год // Российская газета.- 2007.- 13 апреля.- № 78.
 8. О деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации О.О. Миронова в 2002 году: Доклад Уполномоченного по правам человека в РФ // Рос. газета.- 2003.- 16 июля.- № 141.
 9. О положении детей в Российской Федерации. 2010 год: государственный доклад Минздравсоцразвития РФ // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]: справочная правовая система.
 10. По проекту Федерального закона № 264736-5 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты в связи с введением института Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка»:

Заключение Правового управления Аппарата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 16 июня 2010 г. № 2.2-1/2251 // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]: справочная правовая система.

11. Определение Верховного Суда РФ от 27 июля 2011 г. № 64-Г11-25 // Консультант Плюс [Электронный ресурс]: справочно-правовая система

12. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 21 декабря 2011 г. по делу № 60-Г11-16 // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]: справочная правовая система.

13. Определение Московского городского суда от 4 октября 2010 г. по делу № 33-28515 // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]: справочная правовая система.

14. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 27 августа 2008 г. № 1-Г08-57 // Консультант Плюс [Электронный ресурс]: справочно-правовая система.

15. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 26 марта 2008 г. № 1-Г08-9 // Консультант Плюс [Электронный ресурс]: справочно-правовая система

16. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 17 августа 2005 г. № 44-Г05-21 // Консультант Плюс [Электронный ресурс]: справочно-правовая система.

17. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 13 апреля 2005 г. № 9-Г05-7 // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]: справочная правовая система.

18. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 9 февраля 2005 г. № 46-Г04-26 // Консультант Плюс [Электронный ресурс]: справочно-правовая система

19. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 14 октября 2002 г. № 85-Г02-8 // Консультант Плюс [Электронный ресурс]: справочно-правовая система

20. Апелляционное определение судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Республики Татарстан от 13 июня 2013 г. по делу № 33-6863/13 // Консультант Плюс [Электронный ресурс]: справочно-правовая система
21. Решение Новгородского областного суда от 10 октября 2011 г. по делу № 03-26/2011 // Консультант Плюс [Электронный ресурс]: справочно-правовая система
22. Доклад о деятельности уполномоченного по правам ребенка в Волгоградской области в 2012 году // URL: <http://volgograd.rfdeti.ru/files.php> (дата обращения: 20.02.2014).
23. Доклад о деятельности Уполномоченного по правам ребенка в Липецкой области за 2012 год // Липецкая газета.- 2013.- 19 июня.- № 117.
24. Доклад Уполномоченного по правам ребенка в Иркутской области по вопросам соблюдения прав ребенка в Иркутской области в 2012 году // URL: <http://irdeti.ru> (дата обращения: 20.02.2014).
25. Доклад о деятельности Уполномоченного по правам ребенка, о соблюдении и защите прав, свобод и законных интересов ребенка в Костромской области в 2012 году // URL: <http://kostrom.rfdeti.ru/files.php> (дата обращения: 20.02.2014).
26. О деятельности Уполномоченного по правам ребенка в Краснодарском крае, о соблюдении и защите прав, свобод и законных интересов ребенка в Краснодарском крае в 2012 году: доклад Уполномоченного по правам ребенка в Краснодарском крае // URL: <http://www.ombudsman-yug.com/report> (дата обращения: 20.02.2014)
27. О соблюдении прав и законных интересов детей на территории Красноярского края в 2012 году: доклад Уполномоченного по правам ребёнка в Красноярском крае // URL: <http://www.sobranie.info/authorized.php> (дата обращения: 20.02.2014)
28. Доклад о деятельности Уполномоченного по правам ребенка в Мурманской области, о соблюдении и защите прав и законных интересов ребенка

на территории Мурманской области в 2012 году // URL: <http://murmansk.rfdeti.ru/files.php> (дата обращения: 20.02.2014).

29. Ежегодный доклад Уполномоченного по правам ребёнка в Свердловской области по итогам деятельности в 2012 году // URL: http://www.svdeti.ru/index.php?option=com_k2&view=itemlist&layout=category&task=category&id=9&Itemid=6 (дата обращения: 20.02.2014).

30. Доклад о деятельности Уполномоченного по правам ребенка в Республике Карелия в 2012 году // URL: <http://karelia.rfdeti.ru/files.php> (дата обращения: 01.09.2013).

31. Ежегодный доклад Уполномоченного по правам ребёнка в Свердловской области по итогам деятельности в 2012 году // URL: http://www.svdeti.ru/index.php?option=com_k2&view=itemlist&layout=category&task=category&id=9&Itemid=6 (дата обращения: 01.09.2013).

32. Ежегодный доклад Уполномоченного по правам ребенка в Республике Башкортостан за 2011 год // URL: <http://bashkor.rfdeti.ru/files.php> (дата обращения: 20.02.2014).

33. Доклад Уполномоченного по правам ребенка в Республике Калмыкия о соблюдении и защите прав, свобод и законных интересов ребенка в Республике Калмыкия в 2011 году // URL: <http://kalm.rfdeti.ru/files.php> (дата обращения: 20.02.2014).

34. Доклад Уполномоченного по правам ребенка в Иркутской области по вопросам соблюдения прав ребенка в Иркутской области в 2011 году // URL: <http://irkutsk.rfdeti.ru/files.php> (дата обращения: 20.02.2014).

35. Доклад Уполномоченного по правам ребенка в Томской области о соблюдении прав и законных интересов детей в Томской области в 2011 году // URL: <http://tomsk.rfdeti.ru/files.php> (дата обращения: 20.02.2014).

36. Доклад о деятельности уполномоченного по правам ребенка в Волгоградской области в 2011 году // URL: <http://volgograd.rfdeti.ru/files.php> (дата обращения: 20.02.2014).
37. О соблюдении и защите прав и законных интересов ребенка в 2011 году: доклад Уполномоченного по правам ребенка в Амурской области // URL: <http://amur.rfdeti.ru/files.php> (дата обращения: 20.02.2014).
38. О деятельности Уполномоченного по правам ребенка в городе Москве, о соблюдении и защите прав, свобод и законных интересов ребенка в 2005 году: доклад Уполномоченного по правам ребенка в г. Москве // Тверская, 13.- 2006.- 18 мая.- № 59-60.
39. Доклад о деятельности Уполномоченного по правам ребенка в городе Москве, о соблюдении и защите прав, свобод и законных интересов ребенка в 2003 году // Ведомости Московской городской Думы.- 2004.- 22 июня.
40. О ситуации с соблюдением прав и законных интересов ребенка в городе Улан-Удэ за 2012 год: отчет Уполномоченного Улан-Удэнского городского Совета депутатов по правам ребенка // Муниципальный вестник города Улан-Удэ.- 2013.- 1 марта.- № 3.
41. Доклад уполномоченного по правам ребенка в Петровском муниципальном районе о деятельности за 2012 год // URL: http://www.petradm.ru/readarticle.php?article_id=1823 (дата обращения: 20.02.2014).
42. О мерах по обеспечению гарантий защиты прав, свобод и законных интересов обучающихся и воспитанников: письмо Министерства образования Оренбургской области от 12 декабря 2012 г. № 01/15-6829 // Официальный сайт Министерства образования Оренбургской области URL: http://www.minobr.orb.ru/pdo/negativ_pdo.html (дата обращения: 20.02.2014).

ИНТЕРНЕТ - источники

1. Официальный сайт Организации Объединенных Наций // URL: <http://www.un.org/russian/news/story.asp?NewsID=12194#.Ui83u6d4vmM> (дата обращения: 20.02.2014).
2. Официальный сайт Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка // <http://www.rfdeti.ru> (дата обращения: 20.02.2014).
3. Официальный портал Правительства Ростовской области // URL: <http://www.donland.ru/Default.aspx?pageid=92707> (дата обращения 20.02.2014).
4. Официальный сайт администрации Петровского муниципального района Ставропольского края // URL: http://www.petradm.ru/readarticle.php?article_id=1823 (дата обращения: 20.02.2014).