

УДК 340

***ПРАВОВОЙ СТАТУС УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ РЕБЕНКА
В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: СОВРЕМЕННОЕ
СОСТОЯНИЕ, ПРОБЛЕМЫ И ПУТИ ИХ РЕШЕНИЯ***

Магомедова Е.А.

к.ю.н., доцент.

*Калужский государственный университет им. К.Э. Циолковского, доцент
кафедры юриспруденции*

Калуга, Россия

Камынина Е.К.

Студентка

*Калужский государственный университет им. К.Э. Циолковского,
Калуга, Россия*

Аннотация: В статье исследуется содержание правового статуса уполномоченного по правам ребенка в субъектах Российской Федерации. Авторы характеризуют несколько моделей формирования данного правозащитного института и на основе анализа регионального законодательства констатируют реализацию данных моделей в субъектах Федерации. Выявляются проблемные аспекты правового статуса региональных уполномоченных по правам ребенка и предлагаются пути их устранения посредством модернизации действующего законодательства.

Ключевые слова: омбудсмен, уполномоченный по правам ребенка, региональное законодательство, защита прав детей, субъекты Российской Федерации, закон, правовой статус.

***LEGAL STATUS OF THE COMMISSIONER FOR CHILDREN'S RIGHTS IN
THE SUBJECTS OF THE RUSSIAN FEDERATION: CURRENT STATE,
PROBLEMS AND WAYS TO SOLVE THEM***

Magomedova E. A.

Ph. D., associate Professor.

Kaluga state University. K. E. Tsiolkovsky, associate Professor of the Department of law

Kaluga, Russia

Kamynina E. K.

Student

Kaluga state University named after K. E. Tsiolkovsky,

Kaluga, Russia

Annotation: The article examines the content of the legal status of the Commissioner for Children's rights in the subjects of the Russian Federation. The authors characterize several models of the formation of this human rights institution and, based on the analysis of regional legislation, state the implementation of these models in the subjects of the Federation. The author identifies the problematic aspects of the legal status of the regional commissioners for the rights of the child and suggests ways to eliminate them through the modernization of the current legislation.

Keywords: ombudsman, Commissioner for children's rights, regional legislation, protection of children's rights, subjects of the Russian Federation, law, legal status.

Правовой характер Российского государства предполагает приоритет прав и свобод человека и гражданина в правовой системе нашей страны. В этой связи следует отметить, что институт уполномоченного по правам ребенка является элементом обеспечения прав и свобод детей. С учетом того, что принцип историзма является элементом методологии научного исследования, считаем целесообразным обратиться к истории формирования этого правозащитного института в субъектах Российской Федерации.

Необходимо сказать, что институт уполномоченных по правам ребёнка в субъектах РФ формировался весьма нестандартным способом. Так, поскольку Дневник науки | www.dnevniknauki.ru | СМИ ЭЛ № ФС 77-68405 ISSN 2541-8327

Указ Президента Российской Федерации от 01.09.2009 № 986 «Об Уполномоченном при Президенте Российской Федерации по правам ребенка» содержал лишь рекомендацию учредить должность омбудсмена по правам ребенка в регионах, перед государственными органами субъектов не было прямой задачи установления данной должности. Кроме того, этот указ Президента никак не регулировал процедуру назначения на должность и освобождения от должности уполномоченных в субъектах Российской Федерации, а также иные основы деятельности детских омбудсменов в регионах. Как следствие, в субъектах РФ были использованы различные модели учреждения должностей уполномоченных по правам ребенка.

Следует отметить, что существует четыре способа учреждения должности детского уполномоченного в системе государственных органов, известные российской и зарубежной правовой науке и практике:

1) уполномоченный по правам ребенка, осуществляющий деятельность в системе исполнительной власти. Такие омбудсмены назначаются на должность и освобождаются от нее главой органа исполнительной власти;

2) уполномоченный по правам ребенка, который входит в структуру аппарата уполномоченного по правам человека. В этом случае детский омбудсмен может возглавлять определенное управление по защите прав несовершеннолетних, действующее при аппарате уполномоченного по правам человека. Данная модель предполагает наличие властных полномочий омбудсмена по правам человека по отношению к детскому омбудсмену [10, С. 48];

3) модель «самостоятельного (независимого) детского омбудсмена». Говорить о полной самостоятельности детского омбудсмена не представляется возможным, поскольку в настоящее время не существует абсолютно независимых органов государственной власти;

4) парламентская модель омбудсмена. При использовании данной формы осуществления своей деятельности детский омбудсмен исполняет свои задачи от

имени парламента.

Поскольку субъектами РФ были использованы различные способы установления должности уполномоченного по правам ребенка, необходимо уточнить, какой из способов является оптимальным с точки зрения осуществления детским омбудсменом своей правозащитной деятельности.

Проведя анализ регионального законодательства, было установлено, что в некоторых регионах детские омбудсмены действуют в рамках института омбудсмента по правам человека. Следует отметить, что на данном этапе многие регионы стремятся разграничить два правовых института, однако такая тенденция отмечается не во всех субъектах. Так, детский омбудсмен в Московской области осуществляет свою деятельность в аппарате омбудсмента по правам человека [7]. Многие исследователи в области права считают такую модель недостаточно эффективной, так как детский омбудсмен подчинен омбудсмену по правам человека, что не может положительно влиять на его деятельность. По мнению авторов статьи подчиненность омбудсмену по правам человека и деятельность в рамках одного правового института делают работу детского омбудсмента менее результативной, поскольку в данном случае защита прав несовершеннолетних не является основной целью деятельности данной правозащитной структуры. Кроме того, одним из основных принципов деятельности детского омбудсмента является принцип независимости. Соблюдение данного принципа возможно лишь при самостоятельном осуществлении детским уполномоченным своей деятельности [17, С. 41].

В регионах России довольно часто используется модель «исполнительного омбудсмента» – назначение детских уполномоченных на должность осуществляется главами субъектов Российской Федерации. Такая модель действует, например, в Ставропольском и Приморском крае, в Республике Дагестан [19, С. 47]. По мнению авторов, данная модель абсолютно не позволяет реализовать принцип независимости при осуществлении деятельности детского омбудсмента, и поэтому не является оптимальной. Отнесение должности детского Дневник науки | www.dnevniknauki.ru | СМЭЛ № ФС 77-68405 ISSN 2541-8327

омбудсмена к аппарату исполнительной власти, наличие властных полномочий главы региона по отношению к омбудсмену делает его правозащитную деятельность более ограниченной. Их работа может находиться в ведении некомпетентных в этой сфере государственных служащих. Как правило, при назначении детского уполномоченного на должность высшим должностным лицом субъекта РФ уполномоченные лишь исполняют их поручения [11, С. 94].

Многие учёные считают парламентскую модель детского омбудсмена наиболее действенной [13]. Данная модель учреждения должности уполномоченного позволяет реализовать принцип независимости детского омбудсмена, что положительно влияет на его правозащитную деятельность. Таким образом, «парламентская модель» представляется наиболее оптимальной с точки зрения деятельности детского омбудсмена. Например, в Калужской области в настоящее время действует именно парламентская модель детского омбудсмена: решение об избрании на должность детского омбудсмена принимается законодательным органом Калужской области путем голосования за предложенных кандидатов на эту должность [8].

Принятие Федерального закона от 27.12.2018 № 501-ФЗ «Об уполномоченных по правам ребенка в Российской Федерации» (далее по тексту – базовый закон) сыграло важную роль в устранении пробелов в правовом регулировании деятельности детских омбудсменов. Так, новый Федеральный закон содержит процедуру назначения на должность и освобождения от должности уполномоченного, условия, предъявляемые к кандидатам на должность детского омбудсмена, а также другие аспекты их деятельности. Несмотря на это, многие исследователи по-прежнему говорят о необходимости совершенствования действующего закона. Так, в базовом законе не устанавливаются основные принципы действия института детских омбудсменов. По мнению Д. Н. Степановой, отсутствие принципов является существенной проблемой, поскольку это затрудняет понимание основ деятельности омбудсмена и его правового статуса [18, С. 230]. С данным утверждением Дневник науки | www.dnevniknauki.ru | СМИ ЭЛ № ФС 77-68405 ISSN 2541-8327

невозможно не согласиться. Правовые принципы позволили бы наиболее четко определить смысл данного института, его основные цели и задачи. На основе анализа законодательства субъектов РФ можно сделать вывод, что данной проблемой озабочена малая часть регионов. Так, большинство субъектов РФ не берут во внимание данный вопрос и в региональном законодательстве принципы функционирования уполномоченного по правам ребенка отсутствуют. Одним из регионов, обративших внимание на данный вопрос, является Нижегородская область. Закон Нижегородской области от 28.12.2012 № 167-з «Об уполномоченном по правам ребенка в Нижегородской области» устанавливает основные принципы деятельности детского омбудсмена: законность, независимость, объективность, открытость, справедливость, гуманность, ответственность и доступность.

В настоящее время во многих субъектах РФ правовой формат деятельности детского омбудсмена устанавливается специальными региональными законами, т.е. целью принятия данных законов являлось закрепление правовых основ деятельности омбудсмена. Такие региональные законы действуют, к примеру, в республиках Хакасия и Тыва, в Саратовской, Новосибирской, Томской областях. Однако в значительном количестве регионов отсутствует специальный закон, регулирующий деятельность детского омбудсмена. В таких случаях, как правило, деятельность детского уполномоченного регулируется законами об уполномоченном по правам человека либо законами, направленными на обеспечение прав несовершеннолетних. Так, в Красноярском крае отсутствует специальный закон, поэтому деятельность детского омбудсмена регулируется нормами закона, регулирующего деятельность уполномоченного по правам человека [5].

Также различен подход регионов к определению полномочий детских омбудсменов. В некоторых регионах установлены лишь общие полномочия, упомянутые в федеральном законодательстве, к примеру, рассмотрение жалоб, осуществление анализа соблюдения прав и свобод детей и др. В Дневник науки | www.dnevniknauki.ru | СМИ ЭЛ № ФС 77-68405 ISSN 2541-8327

законодательстве других регионов содержатся особые полномочия детского омбудсмена, к примеру:

- законодательство Иркутской области устанавливает возможность учреждения должностей детских омбудсменов на местном уровне;
- Томская область предусматривает возможность межрегионального сотрудничества детских уполномоченных;
- Закон Калужской области устанавливает за детским омбудсменом право законодательной инициативы в пределах своих полномочий.

Проведя сравнение полномочий детских омбудсменов, осуществляющих свою деятельность в рамках исполнительной модели детского омбудсмена, и полномочий иных уполномоченных, можно найти множество различий [12, С. 19]. Так, среди полномочий «исполнительного» омбудсмена может быть установлено консультирование граждан по вопросам соблюдения и защиты прав ребенка; подготовка информационно-аналитических материалов для докладов главы региона; участие в совещаниях и иных мероприятиях по требованию губернатора и т. п. [14, С. 31]

Анализ действующего законодательства показал, что правовой статус регионального детского омбудсмена, а также направления его деятельности по большей части определяются законодательством конкретного субъекта РФ. К сожалению, в некоторых субъектах специальные правовые нормы, регулирующие деятельность детского уполномоченного, весьма размыты и неясны. Так, среди основных проблемных аспектов можно выделить следующее: отсутствие специального закона, устанавливающего правовые основы деятельности регионального детского омбудсмена (в подобных случаях детский омбудсмен зачастую осуществляет свою деятельность в структуре аппарата омбудсмена по правам человека); отсутствие правового закрепления принципов деятельности детского уполномоченного; отсутствие четкого перечня полномочий регионального детского омбудсмена и др.

Также острой проблемой, возникающей в процессе деятельности Дневник науки | www.dnevniknauki.ru | СМИ ЭЛ № ФС 77-68405 ISSN 2541-8327

региональных детских омбудсменов, является невозможность самостоятельно участвовать в судебных разбирательствах в защиту прав несовершеннолетних. На данном этапе довольно остро стоит вопрос о гражданской процессуальной правосубъектности детских уполномоченных. Современное гражданское процессуальное законодательство наделяет государственные органы правом быть участниками судебного разбирательства в строго оговорённых случаях [3]. Однако ни Семейный кодекс РФ, ни Федеральный закон от 21 декабря 1996 г. № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» не наделяют детского омбудсмена правом участия в судопроизводстве с целью защиты прав несовершеннолетних [16, С. 45]. Такая ситуация складывается ввиду того, что должность Уполномоченного при Президенте по правам ребенка является должностью, входящей в структуру Администрации Президента РФ, и, следовательно, возможность самостоятельного обращения в суд отсутствует [9]. Подобная позиция регламентирована в базовом законе. Данный подход свидетельствует об ограниченной правосубъектности уполномоченного по правам ребенка в сравнении с иными уполномоченными в сфере защиты прав специальных субъектов (в нашем случае – несовершеннолетних).

Конституция РФ в ст. 71 – 73 разграничивает предметы ведения Российской Федерации и её субъектов. Установление норм гражданского процессуального права относится к ведению РФ [1]. Так, региональное законодательство не может устанавливать гражданские процессуальные нормы, и, следовательно, в законах субъектов РФ не может быть закреплено право детского омбудсмена участвовать в гражданском судопроизводстве в защиту интересов детей. Однако в некоторых законах субъектов РФ такие нормы присутствуют. К примеру, в республиках Татарстан и Крым региональные законы закрепляют право детского омбудсмена самостоятельно обращаться в суд с целью защиты прав детей [6]. Однако данные положения не согласуются с ч. 1 ст. 134 ГПК РФ в части предъявления заявления в защиту прав, свобод или

Дневник науки | www.dnevniknauki.ru | СМИ ЭЛ № ФС 77-68405 ISSN 2541-8327

законных интересов другого лица государственным органом, органом местного самоуправления, организацией или гражданином. Как говорилось ранее, базовый закон устанавливает лишь общие положения деятельности детского омбудсмана, а региональные законы более детально закрепляют особенности правового статуса детского уполномоченного. Институт гражданской процессуальной правоспособности уполномоченных в субъектах РФ в федеральном законе не закрепляется [4]. Отсутствие в базовом законе правовой нормы, разрешающей региональным детским уполномоченным самостоятельно участвовать в гражданском судопроизводстве в целях соблюдения интересов детей не соответствует положениям об обеспечении гарантий детских прав и интересов, поскольку основная часть деятельности по обеспечению прав несовершеннолетних в данный момент осуществляется на региональном уровне. Действующее гражданское процессуальное законодательство устанавливает возможность защиты прав несовершеннолетних в суде путём обращения в суд третьего лица, не претендующего на предмет спора (по требованию заинтересованных сторон), либо должностного лица, защищающего права и интересы ребенка от государства в соответствии с ч. 2 ст. 47 ГПК РФ [3].

Резюмируя вышеизложенное, следует сказать, что принятый в 2018 году базовый закон не решил существующую проблему правового регулирования осуществления детским уполномоченным представления интересов детей в суде. Существующая ранее неопределенность не исчезла: гражданское процессуальное законодательство по-прежнему не позволяет детским уполномоченным самостоятельно обращаться за защитой прав несовершеннолетних, в то же время этот базовый закон формально содержит такое право. Существующая проблема может привести к коллизии правовых норм. Решением данной проблемы может послужить определение детского омбудсмана в качестве специального субъекта гражданского процесса. Такой механизм в настоящее время предусмотрен для защиты прав предпринимателей в рамках арбитражного судопроизводства. Так, согласно нормам АПК РФ, Дневник науки | www.dnevniknauki.ru | СМИ ЭЛ № ФС 77-68405 ISSN 2541-8327

омбудсмен по правам предпринимателей имеет право обращаться в суд за защитой прав предпринимателей как специальный участник процессуальной деятельности [2].

Авторы статьи считают, что на данном этапе проблема защиты детским омбудсменом прав детей в рамках гражданского судопроизводства стоит особенно остро. С целью решения данной проблемы предлагается дополнить правомочия региональных детских уполномоченных в области реализации права на судебную защиту. Для достижения поставленной цели может быть предложено совершенствование некоторых законодательных актов РФ в области обеспечения прав несовершеннолетних:

- в первую очередь определенные изменения следует внести в гражданское процессуальное право РФ. Так, предлагается внести изменение ГПК РФ, дополнив его статьей 46.1 «Обращение в суд Уполномоченного при Президенте по защите прав ребенка, уполномоченных по защите прав ребенка в субъектах РФ»;

- конструктивным представляется также внесение изменений в базовый закон, которые предполагают дополнение пп. 4 п. 3 ст. 14 Закона в части закрепления за региональными уполномоченными права обращения в суд за защитой прав детей по собственной инициативе;

- также предлагается расширить содержание ст. 8 Семейного кодекса РФ, добавив право самостоятельного обращения детского омбудсмена в субъектах РФ в суд за защитой прав детей.

Предлагаемые изменения в действующее законодательство в определенной степени оптимизируют правовой статус уполномоченных по правам ребенка в субъектах Российской Федерации и заложат основу для формирования более эффективных механизмов защиты прав детей в современной России.

Библиографический список:

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (действующая редакция) // СПС КонсультантПлюс (дата обращения: 15.02.2021).
2. Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24.07.2002 № 95-ФЗ (действующая редакция) // СПС КонсультантПлюс (дата обращения: 16.02.2021).
3. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14.11.2002 № 138-ФЗ (действующая редакция) // СПС КонсультантПлюс (дата обращения: 17.02.2021).
4. Федеральный закон от 27.12.2018 № 501-ФЗ «Об уполномоченных по правам ребенка в Российской Федерации» (действующая редакция) // СПС КонсультантПлюс (дата обращения: 15.02.2021).
5. Уставный закон Красноярского края от 16.06.2016 № 10-4679 «Об Уполномоченном по правам человека в Красноярском крае» // СПС КонсультантПлюс (дата обращения: 17.02.2021).
6. Закон Республики Крым от 25.08.2014 № 57-ЗРК «Об Уполномоченном по правам ребенка в Республике Крым» // СПС КонсультантПлюс (дата обращения: 13.02.2021).
7. Закон города Москвы от 15.04.2009 № 6 «Об Уполномоченном по правам человека в городе Москве» // СПС КонсультантПлюс (дата обращения: 16.02.2021).
8. Закон Калужской области от 25.02.2011 № 108-ОЗ «Об Уполномоченном по правам ребенка в Калужской области» // СПС КонсультантПлюс (дата обращения: 16.02.2021).
9. Указ Президента РФ от 06.04.2004 № 490 «Об утверждении Положения об Администрации Президента Российской Федерации» // СПС КонсультантПлюс (дата обращения: 13.02.2021).
10. Дорогян А. В. О становлении института уполномоченного по правам человека в России // Исследования молодых ученых: материалы V Междунар. науч. конф. (г. Казань, декабрь 2019 г.). Казань: Молодой ученый, 2019. С. 46-51.
11. Егорова В.И. Актуальные проблемы деятельности уполномоченного по правам ребёнка в России // Академическая публицистика. 2020. № 1. С. 92-97.
12. Журко А.В. Проблемы функционирования Уполномоченных по правам ребенка в субъектах Российской Федерации // Проблемы экономики и юридической практики. 2014. №1. С. 16-22.

13. Лихтер П. Л. Проблемы совершенствования законодательства о компетенции уполномоченного по правам ребенка в субъектах Российской Федерации // Ленинградский юридический журнал. 2015. №2 (40).
14. Лукьянова Н. Н. Проблемы правового регулирования и организации деятельности института Уполномоченного по правам ребенка в субъектах Российской Федерации // Марийский юридический вестник. 2016. №1 (16). С. 27-33.
15. Мозайло Ю.Б. Проблемные вопросы правового статуса Уполномоченного по правам ребенка в субъекте Российской Федерации // Вестник РУК. 2019. №4 (38). С. 38-44.
16. Плотников Д.А., Федяев С.В., Плотникова Г.Н. К вопросу о гражданской процессуальной правосубъектности Уполномоченного по правам ребенка в Российской Федерации и ее субъектах: постановка проблемы // Арбитражный и гражданский процесс. 2019. № 1. С. 43-49.
17. Ржевская Л.В. Институт уполномоченного по правам ребёнка: опыт России и зарубежных стран // Юридический мир. 2010. №8. С. 40-45.
18. Степанова Д. Н. К вопросу о принципах деятельности уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка // Современный ученый. 2019. № 6. С. 228-234.
19. Ходусов А.А. О механизме защиты прав детей // Современное право. 2018. № 3. С. 45-49.

Оригинальность 91%