

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

Автореферат

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Иркутск
2015

Диссертация выполнена на кафедре конституционного права Юридического института федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Иркутский государственный университет»

Научный руководитель – Шишкин Сергей Иванович
доктор юридических наук, профессор,
заслуженный юрист Российской Федерации,
заведующий кафедрой конституционного права
Иркутского государственного университета

Официальные оппоненты: Костюков Александр Николаевич
доктор юридических наук, профессор,
заслуженный юрист Российской Федерации,
заведующий кафедрой государственного
и муниципального права
Омского государственного университета
им. Ф. М. Достоевского

Теплякова Ольга Андреевна
кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры конституционного и
муниципального права
Тюменского государственного университета

Ведущая организация – Федеральное государственное бюджетное
образовательное учреждение высшего
профессионального образования
«Байкальский государственный университет
экономики и права»

Защита диссертации состоится 24 апреля 2015 г. в 14 ч. 00 мин. на заседании диссертационного совета Д 212.274.06 при федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Тюменский государственный университет» по адресу: 625003, г. Тюмень, ул. Ленина, 38 (зал заседаний Ученого совета).

С диссертацией можно ознакомиться в информационно-библиотечном центре федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Тюменский государственный университет», расположенном по адресу 625003, г. Тюмень, ул. Семякова, 18, а также на официальном сайте ТюмГУ <http://d212227406.utmn.ru/alldf>.

Автореферат разослан « » февраля 2015 года.

Ученый секретарь диссертационного совета
доктор юридических наук, доцент



С. А. Савченко

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Вопросы соблюдения прав ребенка всегда были актуальными в нашей стране. В условиях становления и развития правового государства в Российской Федерации 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 годы¹, 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, осуществляющих защиту прав ребенка, занимают Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по правам ребенка, уполномоченные по правам ребенка в субъектах Российской Федерации, 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.

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.

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 Российской Федерации. 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 др.

Некоторые аспекты деятельности Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка, уполномоченного по правам ребенка в субъектах Российской Федерации 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 др. Административно-правовой статус уполномоченного по правам ребенка исследовался в диссертации М. Ю. Шамрина.

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 конституционного права. 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 Российской Федерации конституционно-правового характера.

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

Предметом исследования стали правовые нормы различных отраслей права, определяющие статус уполномоченных по правам ребенка в Российской Федерации (при Президенте Российской Федерации, в субъектах Российской Федерации, 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 Российской Федерации, 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 Российской Федерации;

- рассмотреть правовые основы деятельности Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка, уполномоченного по правам ребенка в субъектах Российской Федерации, 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 Российской Федерации, международные правовые акты, федеральные конституционные законы, федеральные законы, указы Президента Российской Федерации, подзаконные акты федеральных органов исполнительной власти, конституции (уставы), законы субъектов Российской Федерации, подзаконные акты органов государственной власти субъектов Российской Федерации, правовые акты органов

местного самоуправления, решения Конституционного Суда Российской Федерации, 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 Российской Федерации. Впервые в рамках диссертационной работы одновременно рассмотрены и сравнены особенности правового статуса Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка, уполномоченного по правам ребенка в субъектах Российской Федерации, муниципальных образованиях, образовательных организациях.

Проведенное сравнительное исследование позволило выявить как достоинства, так и недостатки разных моделей учреждения должности уполномоченного по правам ребенка в субъектах Российской Федерации. Так как должность уполномоченного по правам ребенка стала появляться во многих субъектах Российской Федерации лишь в последнее время, вопросы взаимодействия региональных уполномоченных с Уполномоченным при Президенте Российской Федерации 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 Российской Федерации по правам ребенка была введена в целях обеспечения эффективной защиты прав и интересов ребенка в Российской Федерации. Однако проведенный анализ законодательства и правоприменительной практики дает основания утверждать, что фактически Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по правам ребенка занимается не только защитой, но и охраной прав детей, профилактической работой по предупреждению их нарушения.

2. В Указе Президента Российской Федерации «Об Уполномоченном при Президенте Российской Федерации по правам ребенка» Уполномоченному при Президенте Российской Федерации по правам ребенка для выполнения возложенных на него обязанностей предостав-

ляется достаточно широкий круг полномочий. Но ни одной конкретной обязанности у Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка законодательством не предусматривается. Поэтому предлагается закрепить в Указе Президента Российской Федерации 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 Российской Федерации.

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 Российской Федерации 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 Российской Федерации, не вправе отказать в публикации заключений и иных документов Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка.

5. Выделены классификации полномочий Уполномоченного при Президенте Российской Федерации 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 Российской Федерации по правам ребенка. Под ней следует понимать совокупность проводимых Уполномоченным при Президенте Российской Федерации по правам ребенка самостоятельно или совместно с уполномоченными государственными органами и должностными лицами в отношении федеральных органов

исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, а также должностных лиц мероприятий по контролю для оценки соответствия осуществляемой ими деятельности или действий (бездействия) требованиям общепризнанных принципов и норм международного права, Конституции Российской Федерации, международным договорам Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам, издаваемым в соответствии с ними иным нормативным правовым актам Российской Федерации в сфере прав, свобод и законных интересов детей, а также их гарантий. Указом Президента Российской Федерации предлагается урегулировать порядок ее проведения.

7. Автор приходит к выводу о том, что субъектами, защиту которых обеспечивают Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по правам ребенка, уполномоченные по правам ребенка в субъектах Российской Федерации, 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 Российской Федерации 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 Российской Федерации от 1 сентября 2009 года № 986 «Об Уполномоченном при Президенте Российской Федерации 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 Российской Фе-

дерации по правам ребенка и Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. Однако для этого потребуется внести изменения в Федеральный конституционный закон «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации».

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 Российской Федерации», изменив ее название на «Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по правам ребенка, уполномоченный по правам ребенка в субъекте Российской Федерации, 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 Российской Федерации, 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 Российской Федерации.

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 Российской Федерации, могут быть использованы органами государственной власти других субъектов Российской Федерации. 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 Российской Федерации.

Полученные результаты 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 всероссий-

ской научно-практической конференции молодых ученых «Права и свободы человека и гражданина в Российской Федерации: 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. Диссертация состоит из введения, трех глав, включающих десять параграфов, заключения и библиографического списка.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается актуальность выбранной темы, степень научной разработанности темы, раскрываются объект, предмет, цель и задачи исследования, его методологические основы, определяется научная новизна диссертационного исследования, формулируются основные положения, выносимые на защиту, указывается на практическое значение работы.

Первая глава **«Институт Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка: конституционно-правовая характеристика»** посвящена исследованию конституционно-правового статуса Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка.

В первом параграфе **«Правовые основы деятельности Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка»** анализируется законодательство, регулирующее деятельность Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка.

1 сентября 2009 года после подписания Президентом Российской Федерации Указа № 986 «Об Уполномоченном при Президенте Российской Федерации по правам ребенка» в Российской Федерации был образован новый институт несудебной защиты прав ребенка.

В науке развернулась оживленная дискуссия о необходимости принятия специального федерального закона об уполномоченном по правам ребенка. Ранее уже была попытка принять соответствующий законопроект, но она не увенчалась успехом. На основе проведенного исследования был сделан вывод о том, что в рамках действующего

законодательства есть все возможности наделить уполномоченного по правам ребенка широкими полномочиями.

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

В настоящее время существует целый ряд проблем, касающихся правовых основ деятельности Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка, которые нуждаются в решении.

В Указе Президента Российской Федерации «Об Уполномоченном при Президенте Российской Федерации по правам ребенка» Уполномоченному при Президенте Российской Федерации по правам ребенка для выполнения возложенных на него обязанностей предоставляется достаточно широкий круг прав. Но ни одной конкретной обязанности у Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка законодательством не предусматривается. Поэтому было предложено закрепить в Указе Президента Российской Федерации обязанность извещать заявителя о результатах рассмотрения жалобы; обязанность в случае установления факта нарушения прав ребенка принимать меры в пределах компетенции; обязанность готовить ежегодный доклад о состоянии защиты прав детей в Российской Федерации и другие обязанности.

На сегодняшний день уже существует практика участия Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка в разработке отдельных законопроектов. Но в целях предотвращения возможного нарушения прав и законных интересов детей важно, чтобы право Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка участвовать в заседаниях палат Федерального Собрания Российской Федерации, в разработке проектов федеральных законов, иных нормативных правовых актов по вопросам защиты прав ребенка было закреплено в соответствующих нормативных правовых актах.

Для правового просвещения в сфере прав ребенка, форм и методов их защиты, размещения заключений, докладов Уполномоченный при Президенте Российской Федерации 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 Российской Федерации, не вправе отказать в публикации заключений и иных документов Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка.

Проведенное исследование позволяет прийти к выводу о положительной динамике совершенствования правовых основ деятельности Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка, что, очевидно, свидетельствует о стремлении повысить эффективность его работы, усилить гарантии защиты прав детей в Российской Федерации.

Во втором параграфе **«Компетенция Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка»** рассмотрены полномочия Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка и вопросы их реализации в различных сферах деятельности.

Полномочия Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка довольно разнообразны, что позволяет выделить различные классификации, позволяющие их систематизировать. Выделены и проанализированы полномочия в зависимости от источника правового регулирования, по функциональному признаку, в зависимости от порядка реализации полномочий.

В работе высказывается мнение о необходимости дальнейшей правовой регламентации многих полномочий Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка. Так, процедура проведения проверок Уполномоченным при Президенте Российской Федерации по правам ребенка в настоящее время не определена.

Легального определения проверки, проводимой Уполномоченным при Президенте Российской Федерации по правам ребенка, не существует. Поэтому автором под ней предложено понимать совокупность проводимых Уполномоченным при Президенте Российской Федерации по правам ребенка самостоятельно или совместно с уполномоченными государственными органами и должностными лицами в отношении федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, а также должностных лиц мероприятий по контролю для оценки соответствия осуществляе-

мой ими деятельности или действий (бездействия) требованиям общепризнанных принципов и норм международного права, Конституции Российской Федерации, международным договорам Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам, издаваемым в соответствии с ними иным нормативным правовым актам Российской Федерации в сфере прав, свобод и законных интересов детей, а также их гарантий. Предлагается Указом Президента Российской Федерации урегулировать порядок ее проведения.

В процессе анализа действующего законодательства автор приходит к выводу о том, что субъектами, защиту которых обеспечивают Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по правам ребенка, уполномоченные по правам ребенка в субъектах Российской Федерации, являются не только дети, но беременные женщины и женщины, имеющие детей в домах ребенка исправительных учреждений.

В действующем законодательстве не урегулировано полномочие Уполномоченного при Президенте Российской Федерации 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 участившимися случаями нарушения прав российских детей, усыновленных иностранными гражданами, необходимо на нормативном уровне закрепить полномочия и в этой сфере, внося соответствующие поправки в Указ Президента Российской Федерации «Об Уполномоченном при Президенте Российской Федерации по правам ребенка».

Третий параграф **«Взаимодействие Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка с уполномоченными по правам ребенка в субъектах Российской Федерации»** посвящен вопросам сотрудничества Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка с уполномоченными по правам ребенка в субъектах Российской Федерации.

В федеральном законодательстве эти вопросы практически не затрагиваются. Проведенный анализ позволяет сделать вывод, что законодательство субъектов Российской Федерации в части установления направлений взаимодействия Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка с уполномоченными по правам ребенка в субъектах Российской Федерации либо не регулирует этот вопрос, либо ограничивается констатацией возможности взаимодействия и указанием на отдельные его формы. Но, как представляется, основные формы, направления взаимодействия указанных субъектов в первую очередь должны быть отражены в нормативных правовых ак-

тах, принятых Президентом Российской Федерации, Федеральным Собранием Российской Федерации.

Автором отмечается, что на сегодняшний день особенности взаимодействия Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка с уполномоченными по правам ребенка в субъектах Российской Федерации в законодательстве урегулированы лишь фрагментарно. Тем не менее, проведенное исследование показывает, что такое взаимодействие осуществляется на практике в самых различных формах, и оно довольно результативно. Однако правовое закрепление порядка, форм его осуществления могло бы упорядочить, систематизировать сотрудничество Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка и региональных уполномоченных по правам ребенка.

В рамках четвертого параграфа **«Гарантии (обеспечение) деятельности Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка»** раскрываются особенности гарантирования деятельности Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка.

Создание необходимых правовых, организационных, материальных основ деятельности государственного органа, органа местного самоуправления является одним из важнейших условий их эффективной работы.

При анализе гарантий 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 Российской Федерации 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 Российской Федерации по правам ребенка при решении возложенных на него задач. И в представленной работе гарантии охарактеризованы именно в широком аспекте.

Проведенное исследование дает основания утверждать, что на сегодняшний день установлены основы правового, материального, организационного, информационного обеспечения деятельности Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка. Вместе с тем, это не исключает необходимости их дальнейшего совершенствования.

Во второй главе **«Становление и развитие института уполномоченного по правам ребенка в субъектах Российской Федерации»** раскрываются особенности института уполномоченного по правам ребенка в субъектах Российской Федерации.

Глава начинается с параграфа **«Правовые основы деятельности уполномоченного по правам ребенка в субъектах Российской Федерации»**.

Введение должности уполномоченного по правам ребенка в субъектах Российской Федерации можно расценивать как признание необходимости дополнительной защиты на региональном уровне власти особой категории лиц – детей. Институт уполномоченного по правам ребенка в субъектах Российской Федерации появился задолго до учреждения аналогичной должности при Президенте Российской Федерации.

Указ Президента Российской Федерации от 1 сентября 2009 года № 986 «Об Уполномоченном при Президенте Российской Федерации по правам ребенка» стал основой для нового этапа развития института уполномоченного по правам ребенка. В пункте 5 данного Указа органам государственной власти субъектов Российской Федерации было рекомендовано учредить должность уполномоченного по правам ребенка. И практически все субъекты Российской Федерации эту рекомендацию выполнили.

Правовой статус уполномоченного по правам ребенка в субъектах Российской Федерации определяется 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. В целом ряде субъектов Российской Федерации деятельность уполномоченного по правам ребенка регулируется на уровне подзаконных правовых актов. Это характерно для тех регионов, где должность уполномоченного по правам ребенка была учреждена главой субъекта федерации.

Порядок назначения и освобождения от должности уполномоченного по правам ребенка в субъектах Российской Федерации раскрывается во втором параграфе.

Вопрос о порядке назначения и освобождения от должности уполномоченного по правам ребенка в субъектах Российской Федерации имеет несомненное научное и практическое значение. Этот порядок регулируется в соответствующих законах и подзаконных правовых актах, принимаемых в субъектах Российской Федерации.

Из законодательства субъектов Российской Федерации видно, что порядок назначения и освобождения от должности уполномоченного по правам ребенка в субъектах Российской Федерации 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, основой для которого должно стать использование положительного опыта правового регулирования рассматриваемой процедуры в отдельных субъектах Российской Федерации, а также результатов научных исследований в данной области.

Третий параграф называется **«Компетенция уполномоченного по правам ребенка в субъектах Российской Федерации»**.

Деятельность уполномоченного по правам ребенка в субъектах Российской Федерации дополняет существующие средства защиты прав ребенка.

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации устанавливают полномочия регионального уполномоченного по правам ребенка на основе тех задач, которые перед ним поставлены.

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

Четвертый параграф называется **«Гарантии (обеспечение) деятельности уполномоченного по правам ребенка в субъектах Российской Федерации»**.

В субъектах Российской Федерации встречаются разные подходы к определению того, что относится к гарантиям деятельности уполномоченного по правам ребенка. В одних субъектах Российской Федерации гарантиями считают только те инструменты, которые предназначены непосредственно для решения вопросов, входящих в компетенцию уполномоченного по правам ребенка. В других субъектах Российской Федерации не устанавливается каких-либо гарантий деятельности специально для уполномоченного по правам ребенка. На него распространяются гарантии, предоставляемые для лиц, замещающих государственные должности.

В обеспечении деятельности уполномоченного принимают участие также общественные помощники (общественные представители, волонтеры), работающие на безвозмездной основе. Развитие института представителей могло бы стать одним из направлений активизации работы уполномоченного по правам ребенка в субъектах Российской Федерации. Кроме того, накопленный опыт работы в этой области мог бы оказаться полезным и для Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка. Включение в Указ Президента Российской Федерации «Об Уполномоченном при Президенте Российской Федерации по правам ребенка» нормы, предусматривающей для него право назначать своих представителей в субъектах Российской Федерации, позволило бы быстрее получать информацию о нарушениях прав ребенка, наладить более тесное взаимодействие с региональными уполномоченными по правам ребенка.

Автор приходит к выводу, что в законодательстве большинства субъектов Российской Федерации вопросы гарантий, обеспечения деятельности уполномоченных по правам ребенка проработаны более детально по сравнению с правовыми актами, определяющими статус Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка. И это необходимо учесть при дальнейшем совершенствовании правовых основ деятельности Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка.

В третьей главе **«Институт уполномоченного по правам ребенка в муниципальных образованиях и уполномоченного по правам ребенка в образовательных организациях»** рассмотрены основы правового статуса уполномоченного по правам ребенка в муниципальных образованиях и уполномоченного по правам ребенка в образовательных организациях.

Первый параграф **«Особенности правового положения уполномоченного по правам ребенка в муниципальных образованиях»** посвящен деятельности уполномоченного по правам ребенка в муниципальных образованиях.

Проведенное исследование позволяет выделить следующие особенности института уполномоченного по правам ребенка в муниципальных образованиях.

Данный институт не предусмотрен в федеральном законодательстве. Его введение только планируется в Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012–2017 годы. В субъектах Российской Федерации также нет специальных законодательных актов об уполномоченном по правам ребенка в муниципальных образованиях. Муни-

ципальные правовые акты об уполномоченном по правам ребенка частично воспроизводят положения Указа Президента Российской Федерации «Об Уполномоченном при Президенте Российской Федерации по правам ребенка». 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 Российской Федерации 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 необходимо внести поправки в статью 16.1 Федерального закона «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации», изменив ее название на «Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по правам ребенка, уполномоченный по правам ребенка в субъекте Российской Федерации, 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».

Особенности правового положения уполномоченного по правам ребенка в образовательных организациях рассмотрены во втором параграфе.

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.

Федеральный закон от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» 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 тех субъектах Российской Федерации, где были приняты соответствующие правовые акты (Карачаево-Черкесская Республика, Рос-

товская область), 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 Российской Федерации.

В заключении диссертации обобщаются выводы, полученные по результатам проведенного исследования, высказываются предложения по совершенствованию правовых основ детальности уполномоченных по правам ребенка.

Основные результаты диссертационного исследования отражены в следующих публикациях автора:

Статьи, опубликованные в ведущих рецензируемых научных журналах и изданиях, рекомендованных ВАК Министерства образования и науки Российской Федерации для опубликования результатов диссертационных исследований:

1. Колосов А. В. О правовых основах деятельности Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка // Сибирский юридический вестник. – 2012. – № 1. – С. 36–40. – (0,4 печ. л.).

2. Колосов А. В. Сравнительно-правовой анализ порядка назначения и освобождения от должности уполномоченного по правам ребенка в субъектах Российской Федерации по законодательству субъектов Российской Федерации // Сибирский юридический вестник. – 2012. – № 2. – С. 38–43. – (0,5 печ. л.).

3. Колосов А. В. Взаимодействие Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка с уполномоченными по правам ребенка в субъектах Российской Федерации: особенности правового регулирования и практика осуществления // Семейное и жилищное право. – 2013. – № 5. – С. 26–31. – (0,5 печ. л.).

Научные статьи, опубликованные в других юридических изданиях:

4. Об Уполномоченном по правам ребенка в Иркутской области : материалы международной научно-практической конференции «Актуальные проблемы правотворчества и правоприменительной деятельности». Иркутск, 13 ноября 2010 г.– Иркутск : Изд-во Иркут. гос. ун-та. 2010. – С. 73–77. – (0,2 печ. л.).

5. О некоторых вопросах обеспечения деятельности Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка : материалы Международной научно-практической конференции «Актуальные проблемы правотворчества и правоприменительной деятельно-

сти», посвященной 120-летию со дня рождения первого декана юридического факультета ИГУ, профессора В. П. Доманжо. Иркутск, 9 апреля 2011 г. – Иркутск : Изд-во Иркут. гос. ун-та, 2011. – Т. 1. – С.111–113. – (0,2 печ. л.).

6. Колосов А. В. Уполномоченный по правам ребенка в субъектах Российской Федерации и органы законодательной власти субъектов Российской Федерации: вопросы взаимодействия : материалы Международной научно-практической конференции «Актуальные проблемы правотворчества и правоприменительной деятельности». Иркутск, 12 ноября 2011 г. – Иркутск : Изд-во Иркут. гос. ун-та, 2011. – С. 70–72. – (0,1 печ. л.).

7. Колосов А. В. Гарантии деятельности Уполномоченного по правам ребенка в субъектах Российской Федерации : материалы международной научно-практической конференции «Актуальные проблемы правотворчества и правоприменительной деятельности», посвященной памяти декана юридического факультета ИГУ, профессора Н. И. Трофимова. Иркутск, 13–14 апреля 2012 г. – Иркутск : Изд-во Иркут. гос. ун-та, 2012. – С. 81–84. – (0,2 печ. л.).

8. Колосов А. В. Административная ответственность за воспрепятствование законной деятельности Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка и уполномоченных по правам ребенка в субъектах Российской Федерации : сборник работ участников IV международной заочной научно-практической конференции аспирантов и молодых ученых «Актуальные проблемы юридической науки и правоприменительной практики». – М. : МГЮА, 2012. – С. 38–45. – (0,2 печ. л.).

9. Колосов А. В. Институт омбудсмана и защита прав ребенка в Норвегии: материалы научно-практической конференции «Правовая политика современной России: реалии и перспективы», посвященной 75-летию образования Иркутской области. Иркутск, 10 ноября 2012 г. – Иркутск : Изд-во Иркут. гос. ун-та, 2012. – С. 92–94. – (0,2 печ. л.).

10. Колосов А. В. О некоторых вопросах обеспечения защиты прав несовершеннолетних, содержащихся под стражей, отбывающих наказание в виде лишения свободы, Уполномоченным при Президенте Российской Федерации по правам ребенка, уполномоченными по правам ребенка в субъектах Российской Федерации: материалы круглого стола с международным участием «Правозащитная деятельность органов государственной власти: проблемы и перспективы». Иркутск, 7 декабря 2012 г. – Иркутск : Изд-во БГУЭП, 2012. – С. 78–80. – (0,1 печ. л.).

11. Колосов А. В. Компетенция Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка: некоторые проблемы правового регулирования : материалы Международной научно-практической конференции «Совершенствование законодательства в сфере защиты прав человека и гражданина: проблемы и перспективы». Иркутск, 5 апреля 2013 г.– Иркутск : Изд-во БГУЭП, 2013. – Ч. 1. – С. 116–119. – (0,2 печ. л.).

12. Колосов А. В. Об уполномоченном по правам ребенка в образовательных учреждениях : материалы X всероссийской научно-практической конференции молодых ученых «Права и свободы человека и гражданина в Российской Федерации: проблемы реализации, обеспечения и защиты». Тюмень, 17 апреля 2014 г. – Тюмень : Изд-во Тюмен. гос. ун-та, 2014.– С. 32–36. – (0,2 печ. л.).

Научное издание

Колосов Александр Викторович

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

Автореферат

Подписано в печать 06.02.2015. Формат 60х90/16.
Усл. печ. л. 1,4. Тираж 150 экз. Заказ 5

Издательство ИГУ
664003, г. Иркутск, бульвар Гагарина, 36

