

# ПРАВА ЧЕЛОВЕКА: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА РЕАЛИЗАЦИИ

Н.Е. Борисова

## Детский омбудсмен в системе защиты прав ребенка

В статье анализируются понятия защиты и охраны прав ребенка, понятие системы защиты прав ребенка, наличие и специфика деятельности института Уполномоченных по правам ребенка в субъектах Российской Федерации.

*Ключевые слова:* уполномоченный по правам человека; уполномоченный по правам ребенка; защита и охрана; система защиты прав ребенка; семья; закон.

**Н**а сегодняшний день вопросы защиты прав и законных интересов несовершеннолетних по-прежнему актуальны. Необходимость повышенной правовой защиты ребенка обусловлена прежде всего его особой правосубъектностью. Недостаточное развитие физической, психической и социальной зрелости не позволяет ребенку в полной мере воспользоваться принадлежащими ему от рождения правами. Добавляет сложностей появление новых сфер общественных отношений с участием несовершеннолетних; изменение прежних правил, идеалов и ценностных установок; к ранее существовавшим угрозам подрастающему поколению добавляются новые риски и вызовы времени. И в этих условиях государство еще недостаточно защищает «невзрослого» гражданина [2: с. 123].

Новые реалии требуют поиска и применения соответствующих методов, видов и технологий повышенной правовой защиты несовершеннолетних. Под защитой понимается совокупность установленных законом средств и способов, которые направлены на предупреждение, устранение и пресечение правонарушений, охрану и обеспечение прав и свобод личности. В отношении ребенка недостаточно говорить о качественном и эффективном правовом регулировании всех сфер общественных отношений с участием несовершеннолетних. Защита предполагает установление постоянного контроля за реализацией принадлежащих ребенку прав и законных интересов, а также установление и обязательное применение жестких мер ответственности в случае нарушения этих прав.

В Российской Федерации признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с Конституцией РФ [4: с. 632]. Гарантиями прав и свобод любого человека и гражданина (следовательно, и ребенка) выступают как административная (органы исполнительной власти), так и судебная защита (суды общей юрисдикции, конституционные и уставные суды). Отдельной строкой назовем международно-правовой механизм защиты прав человека (Европейский суд по правам человека). Законная самозащита в реальной жизни ребенка практически неприменима, учитывая его недостаточную физическую, психическую и социальную зрелость. В ряде стран вышеназванная совокупность средств и методов защиты ребенка дополнена ювенальной юстицией как самостоятельной системой судов по делам о несовершеннолетних.

Необходимо отметить, что понятие «охрана прав» может употребляться в широком и узком смыслах. В первом случае под охраной прав подразумевается вся совокупность мер как правового, так и иного характера (экономического, политического, организационного), обеспечивающих реализацию субъективных прав человека и гражданина. В узком смысле под охраной как раз и понимается собственно защита нарушенных прав, которая предполагает их восстановление.

Обратим внимание на то, что понятия «защита» и «охрана» нередко употребляются в Конституции РФ в важнейших главах об основах конституционного строя и правах и свободах человека и гражданина. Например, в соответствии со статьей 38 «материнство и детство находятся под защитой государства»; «каждый вправе защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом» (статья 45); «достоинство личности охраняется государством» (п. 1 статьи 21); «каждый имеет право на охрану здоровья и медицинскую помощь» (п. 1 статьи 41) и т. д.

Даже по смыслу конституционных установлений получается, что эти термины близки по своему лексическому значению и используются как синонимы. Тем более можно говорить о едином значении терминов «защита» и «охрана» в отношении прав и законных интересов несовершеннолетних, что, собственно, и прослеживается не только в публицистике, но и в научной литературе, посвященной правовому статусу несовершеннолетних.

Нам представляется, что термин «защита» применительно к правам ребенка более актуален, конкретизирован и выразителен, что подтверждается широким употреблением его в «детском» законодательстве.

Очевидно, что защита прав подрастающего поколения, включающая наиболее полную реализацию прав, свобод и законных интересов ребенка, будет эффективной, если представляет собой систему. Понятие «системы» в отношении защиты прав ребенка встречается также довольно часто, однако без должного раскрытия содержания данного термина. К сожалению, в настоящее время

понятие «системы» как таковой ушло из лексикона управленцев, в том числе воспитательно-образовательным процессом. В ходу сегодня тактика «точечных ударов» [3: с. 27].

Принятый в 1999 году Федеральный закон № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» в статье 4 содержит перечисление органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних<sup>1</sup>. Как видим, понятие «системы профилактики» исчерпывается совокупностью входящих в нее элементов. Даже с учетом взаимосвязи понятий «система»<sup>2</sup> и «структура»<sup>3</sup> нельзя сказать, что в упомянутой статье закреплена структура органов профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, поскольку связи между ними не определены<sup>4</sup>.

В Национальной Стратегии детства на 2012–2017 годы [5] в качестве ключевого принципа названа защита прав каждого ребенка. Далее сказано, что в Российской Федерации должна быть сформирована система, обеспечивающая реагирование на нарушение прав каждого ребенка без какой-либо дискриминации, включая диагностику ситуации, планирование и принятие необходимого комплекса мер по обеспечению соблюдения прав ребенка и восстановлению нарушенных прав; правовое просвещение; предоставление реабилитационной помощи каждому ребенку, ставшему жертвой жестокого обращения или преступных посягательств.

Название раздела VI Стратегии говорит само за себя: «Создание системы защиты и обеспечения прав и интересов детей и дружественного к ребенку правосудия». Анализ современной принятой Стратегии ситуации свидетельствует о том, что «в настоящее время в Российской Федерации отсутствует

<sup>1</sup> В систему профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних входят комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, органы управления социальной защитой населения, федеральные органы государственной власти и органы государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющие государственное управление в сфере образования, и органы местного самоуправления, осуществляющие управление в сфере образования (далее — органы, осуществляющие управление в сфере образования), органы опеки и попечительства, органы по делам молодежи, органы управления здравоохранением, органы службы занятости, органы внутренних дел, органы по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждения уголовно-исполнительной системы (следственные изоляторы, воспитательные колонии и уголовно-исполнительные инспекции). URL: <http://base.garant.ru/12116087/> (дата обращения: 03.12.2015).

<sup>2</sup> Система (от др.-греч. — целое, составленное из частей; соединение) — совокупность элементов, находящихся в отношениях и связях между собой и образующих определенную целостность, единство.

<sup>3</sup> Структура — схема связей между элементами.

<sup>4</sup> Справедливости ради укажем на имеющиеся рекомендации по осуществлению взаимодействия ряда органов и учреждений в организации определенного вида профилактической работы. См., например, Письмо Министерства образования и науки РФ, МВД РФ, Федеральной службы по контролю за оборотом наркотиков от 21 сентября 2005 г. № ВФ-1376/06; Приказ Минтруда РФ и МВД РФ от 20 июня 2003 г. № 147/481.

эффективная система защиты детства, не разработаны стандарты обеспечения и защиты прав ребенка, механизм планомерного выполнения на межведомственном уровне положений Конвенции о правах ребенка и заключительных замечаний Комитета ООН по правам ребенка, не определен координирующий федеральный орган исполнительной власти по выработке и реализации государственной политики в отношении детей...» [4].

Считаем необходимым подчеркнуть, что речь идет именно об эффективной системе защиты детства, поскольку в стране уже сделано немало. Имеется развитое «детское» законодательство, а также большое количество структур, в функции которых входит как обеспечение, так и защита прав несовершеннолетних. Однако ведомственная разобщенность, неразвитость современных технологий работы с несовершеннолетними, слабость профилактической деятельности не приводит к высокой эффективности. Нельзя не согласиться с тем, что потенциал современного подрастающего поколения еще не соответствует задачам инновационного развития страны. «Масштабы и острота существующих проблем в сфере детства, возникающие новые вызовы, интересы будущего страны и ее безопасности настоятельно требуют от органов государственной власти Российской Федерации, органов местного самоуправления, гражданского общества принятия неотложных мер для улучшения положения детей и их защиты» [4].

Представляется, что весомый вклад в практику защиты прав ребенка к настоящему времени внес институт Уполномоченного по правам человека (омбудсмена). Должность федерального уполномоченного по правам человека в соответствии с Конституцией РФ введена Федеральным конституционным законом «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации»<sup>5</sup> в 1997 году.

Что касается уполномоченных по правам ребенка, то они появились уже в 1998 году, но на уровне субъектов Российской Федерации, где детский омбудсмен не всегда являлся государственным органом. Детские омбудсмены, функционирующие в различных странах Европы, создали свою организацию — Европейскую сеть детских омбудсменов — ENOC, которой разработаны и приняты международные региональные стандарты. Стандарты были единогласно приняты на пятой ежегодной встрече детских омбудсменов Европы в Париже в октябре 2001 года [1: с. 114]. Разумеется, деятельность европейских омбудсменов имеет и свою специфику. Например, в Финляндии омбудсмен выступает исключительно в качестве защитника по индивидуальным жалобам, подаваемым либо самими детьми, либо от их имени. В Норвегии уполномоченный по правам ребенка наряду с защитой интересов отдельных детей представляет интересы норвежских детей в целом. Шведский омбудсмен не обладает полномочиями по рассмотрению конкретных дел и работает по упрочению и расширению прав и интересов всех детей.

<sup>5</sup> Федеральный конституционный закон «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации». URL: <http://constitution.garant.ru/act/right/10200006/> (дата обращения: 03.12.2015).

В России первые уполномоченные по правам ребенка появились в Волгоградской, Калужской, Новгородской областях, в городах Санкт-Петербурге и Екатеринбурге, но на общественных началах и без необходимой законодательной базы. Затем такие должности были введены еще в целом ряде регионов РФ на основе регионального законодательства. По данным сайта<sup>6</sup> Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка, уполномоченные по правам ребенка имеются во всех регионах РФ.

Любопытно, что у большинства региональных уполномоченных в названии должности отсутствует предлог «при», что свидетельствует об определенной независимости от глав исполнительной власти субъектов РФ. Встречаются и другие названия: уполномоченный при Главе Республики Дагестан по защите семьи, материнства и прав ребенка; заместитель уполномоченного по правам человека, уполномоченный по правам ребенка в Челябинской области; начальник Управления по защите прав и законных интересов несовершеннолетних — уполномоченный по правам ребенка в городе Москве; уполномоченный по правам ребенка в Вологодской области Службы по правам ребенка правительства области.

В деятельности уполномоченных по правам ребенка можно выделить следующие основные функции: защита прав конкретного ребенка и представительство его интересов; расследование дел по индивидуальным жалобам детей; наблюдение за осуществлением законодательства, касающегося защиты интересов детей; внесение рекомендаций в государственные органы по изменению законодательства в области охраны прав детей; содействие повышению информированности о правах ребенка как самих детей, так и взрослых; действие в качестве посредника в случаях возникновения конфликтов между детьми и родителями; представление докладов о проделанной работе и о положении дел в вопросе соблюдения прав ребенка. Собственно, в той или иной мере вышеперечисленные функции отражены в соответствующем законодательстве субъектов Российской Федерации.

Несмотря на то, что Комитет по правам ребенка ООН многократно рекомендовал Российской Федерации ввести должность федерального Уполномоченного по правам ребенка, именно внедрение в практику защиты прав ребенка уполномоченного по правам ребенка на уровне субъектов РФ позволило, на наш взгляд, подготовить соответствующую базу для учреждения аналогичного института на федеральном уровне.

Указом Президента РФ от 1 сентября 2009 г. № 986 «Об Уполномоченном при Президенте Российской Федерации по правам ребенка»<sup>7</sup> учреждалась должность Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка,

<sup>6</sup> URL: <http://rfdeti.ru/> (дата обращения: 15.10.2015).

<sup>7</sup> Указ Президента РФ от 1 сентября 2009 г. № 986 «Об Уполномоченном при Президенте Российской Федерации по правам ребенка». URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?base=LAW;n=91194;req=doc> (дата обращения: 03.12.2015).

который назначается на должность и освобождается от должности Президентом Российской Федерации. Также было рекомендовано органам государственной власти субъектов Российской Федерации учредить должность уполномоченного по правам ребенка, хотя на тот момент детские омбудсмены функционировали уже в большинстве регионов.

Для выполнения возложенных на него обязанностей Уполномоченному при Президенте Российской Федерации по правам ребенка были предоставлены права запрашивать и получать в установленном порядке необходимые сведения, документы и материалы от федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, организаций и должностных лиц; беспрепятственно посещать федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, организации; проводить самостоятельно или совместно с уполномоченными государственными органами и должностными лицами проверку деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, а также должностных лиц, получать от них соответствующие разъяснения и т. д.

Позднее были внесены изменения в Федеральный закон от 24 июля 1998 года № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации»<sup>8</sup>, в соответствии с которыми «Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по правам ребенка в пределах своих полномочий, предусмотренных соответствующим указом Президента Российской Федерации, обеспечивает защиту прав и законных интересов детей. В соответствии с законом и иным нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации может учреждаться должность уполномоченного по правам ребенка в субъекте Российской Федерации». Как видим, из текста закона не следует обязательность учреждения подобной должности в регионах России.

Изменения коснулись и Федерального закона от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»: Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по правам ребенка и уполномоченные по правам ребенка в субъектах Российской Федерации вошли в состав органов и учреждений профилактики.

Таким образом, можно утверждать, что институт Уполномоченных по правам ребенка законодательно включен в систему (структуру) защиты прав ребенка. Памятуя об отсутствии четкого официального определения широко употребляемого понятия «система защиты прав ребенка», попытаемся тем не менее определить ее элементы. На наш взгляд, необходимыми составляющими системы являются:

---

<sup>8</sup> Федеральный закон от 03.12.2011 № 378-ФЗ (ред. от 30.12.2012) «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». URL: <http://base.garant.ru/179146/1/#ixzz3oxIfMoNs> (дата обращения: 15.10.2015).



законодательная, структурно-организационная, координационная (определяющая взаимосвязи, ответственность и при необходимости подчиненность органов и учреждений, представляющих структурно-организационную составляющую), кадровая, учебно-методическая и т. д.

В числе первых должностей уполномоченного по правам ребенка ввела Москва. В Законе города Москвы «Об Уполномоченном по правам ребенка в городе Москве» достаточно подробно были прописаны задачи, полномочия и ответственность уполномоченного<sup>9</sup>. В качестве основных выделены два направления работы: рассмотрение жалоб по конкретным случаям правонарушений, в случае отсутствия таковых (ведь дети обычно не пишут жалобы сами) реагирование на информацию о нарушениях прав ребенка и принятие предусмотренных законом мер; постоянное сотрудничество с органами власти по созданию эффективной системы защиты прав ребенка. Кроме того, уполномоченный входил в состав субъектов права законодательной инициативы. Об эффективности его работы свидетельствовали ежегодные доклады о деятельности уполномоченного.

В настоящее время Закон города Москвы «Об Уполномоченном по правам ребенка в городе Москве» утратил силу в связи с принятием Закона города Москвы от 15 апреля 2009 г. № 6 «Об Уполномоченном по правам человека в городе Москве»<sup>10</sup>. В соответствии с данным законом приоритетным в деятельности уполномоченного является защита прав, свобод и законных интересов ребенка. Возникшие на основании этого закона права и обязанности уполномоченного по правам ребенка в городе Москве и его аппарата по вопросам признания, соблюдения и защиты прав, свобод и законных интересов ребенка в городе Москве передаются Уполномоченному по правам человека в городе Москве и его аппарату.

В конце апреля 2015 года правительство Ярославской области устранило отдельную должность уполномоченного по правам ребенка. В то же время депутаты Московской областной Думы ввели должность уполномоченного по правам ребенка в Московской области с 1 июня 2015 года<sup>11</sup>. Ранее уполномоченный по правам ребенка в Подмоскovie входил в аппарат уполномоченного по правам человека в Московской области. Будет справедливым отметить, что практически во всех отчетных докладах региональных уполномоченных по правам человека присутствуют разделы (подразделы), посвященные их деятельности по соблюдению, защите прав ребенка и/или семьи.

Можно полагать, что обратная тенденция объединения должностей уполномоченного по правам человека и уполномоченного по правам ребенка

<sup>9</sup> См.: Закон города Москвы 2001 г. № 43 «Об Уполномоченном по правам ребенка в городе Москве» // Ведомости Московской Городской Думы. 2001. № 11.

<sup>10</sup> Закон города Москвы от 15 апреля 2009 г. № 6 «Об Уполномоченном по правам человека в городе Москве». URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/292028/> (дата обращения: 03.12.2015).

<sup>11</sup> URL: <http://360tv.ru/news/oksana-pushkina-vozmet-pod-zaschitu-detej-podmoskovja-24343> (дата обращения: 12.06.2015).

в регионах РФ будет набирать силу. Одной из причин видится дублирование функций, в том числе и обусловленных решением разнообразных проблем защиты семьи, с которой ребенок связан непосредственно.

По-прежнему острой остается проблема ущемления прав и законных интересов детей в результате действия или бездействия административных органов и должностных лиц. И здесь возникает вопрос об объективном независимом решении «детской» проблемы омбудсменом, если должность уполномоченного учреждена *при* губернаторе области или *при* Президенте республики. Предлог «при» сводит должность уполномоченного по правам ребенка на уровень советника главы исполнительной власти субъекта по детским вопросам.

Напомним, что целью создания института омбудсмана по правам ребенка (на основе европейского опыта) было отстаивание прав и интересов детей. Причем особо подчеркивалось, что данное ведомство, учреждаемое законодательным путем, должно иметь статус независимого органа. Отсюда происходят независимость омбудсмана от руководства региона, а его непосредственный контакт и доступность для детей, достойная репутация и заслуженный авторитет будут залогом его эффективной защитной деятельности.

### *Литература*

1. Автономов А.С. Мониторинг соответствия законодательства субъектов Российской Федерации и муниципальных актов стандартам Европейской сети детских омбудсменов (ENOC). М.: ГУ ВШЭ, 2008. 144 с.
2. Борисова Н.Е. О правовом статусе несовершеннолетних и молодежи в Российской Федерации // Евразийский юридический журнал. 2011. № 3 (34) С. 123–128.
3. Борисова Н.Е. К вопросу об истории развития законодательства о детях // Вестник Московского городского педагогического университета. Серия «Юридические науки». 2014. № 3 (15). С. 20–29.
4. Конституционное право России. Основные законы, конституции и документы XIX–XX веков: хрестоматия / сост. А.П. Угроватов. Новосибирск: ЮКЭА, 2000. С. 538–555.
5. Национальная стратегия действий в интересах детей на 2012–2017 годы. Утверждена Указом Президента Российской Федерации от 1 июня 2012 г. № 761. URL: <http://base.garant.ru/70183566/#ixzz3p1> (дата обращения: 15.10.2015).

### *Literatura*

1. Avtonomov A.S. Monitoring sootvetstviya zakonodatel'stva sub'ektov Rossijskoj Federacii i municipal'ny'x aktov standartam Evropejskoj seti detskih ombudsmenov (ENOC). M.: GU VShE', 2008. 144 s.
2. Borisova N.E. O pravovom statuse nesovershennoletnix i molodezhi v Rossijskoj Federacii // Evrazijskij juridicheskij zhurnal. 2011. № 3 (34). S. 123–128.
3. Borisova N.E. K voprosu ob istorii razvitiya zakonodatel'stva o detyax // Vestnik Moskovskogo gorodskogo pedagogicheskogo universiteta. Seriya «Yuridicheskie nauki». 2014. № 3 (15). S. 20–29.
4. Konstitucionnoe pravo Rossii. Osnovny'e zakony', konstitucii i dokumenty' XIX–XX vekov: xrestomatiya / sost. A.P. Ugrovatov. Novosibirsk: YuKE'A, 2000. S. 538–555.



5. Nacional'naya strategiya dejstvij v interesax detej na 2012–2017 gody'. Utverzhdena Ukazom Prezidenta Rossijskoj Federacii ot 1 iyunya 2012 g. № 761. URL: <http://base.garant.ru/70183566/#ixzz3p1> (data obrashheniya: 15.10.2015).

*N.E. Borisova*

**Children's Rights Ombudsman  
in the Protection of Children's Rights**

The author analyses the concept of the protection of children's rights, the concept of the system of children's rights protection, availability and particularities of activity of the children's rights Ombudsman institute in the Russian Federation.

*Keywords:* human rights Ombudsman; children's rights ombudsman; protection and security; children's rights protection system; family; law.