

*Переберина Инна Евгеньевна, магистрант 2 курса, факультет «Институт Философии и права», кафедра предпринимательского права и арбитражного процесса. Новосибирский национальный исследовательский государственный университет. Российская Федерация, г. Новосибирск*

## **ПРОБЛЕМНЫЕ АСПЕКТЫ НАЗНАЧЕНИЯ НА ДОЛЖНОСТЬ ДЕТСКОГО ОМБУДСМЕНА**

**Аннотация:** Статья посвящена необходимости существования в РФ должности детского омбудсмена. Названы и проанализированы основные модели функционирования детских омбудсменов, а также сделан выбор в пользу необходимости установления парламентской модели функционирования. Проанализированы условия назначения на должности детского омбудсмена и названы предложения по усовершенствованию данных условий.

**Ключевые слова:** детский омбудсмен, уполномоченный по правам детей, модели функционирования, защита прав детей.

**Annotation:** The article is devoted to the necessity of the existence of the post of children's Ombudsman in the Russian Federation. The main models of functioning of children's ombudsmen are named and analyzed, and a choice is made in favor of the need to establish a parliamentary model of functioning. The conditions of appointment to the positions of the children's Ombudsman are analyzed and proposals for improving these conditions are named.

**Keywords:** children's ombudsman, commissioner for children's rights, models of functioning, protection of children's rights.

Институт детского омбудсмeна сформировался в результате перехода к системной защите прав ребенка в регионах страны. Этот процесс сопровождался дискуссией, обусловленной парадигмой отечественного семейного права: с одной стороны, защита прав детей, которые не лишены родительского попечения является обязанностью их родителей, с другой стороны набравшими оборот общественными дискуссиями о пределах возможного вмешательства государства в дела семьи. Очевидной стала необходимость институциональной защиты прав детей, а она в свою очередь невозможна без учреждения специализированного государственного органа, который должен работать не только со случаями нарушений прав детей, но и осуществлять системную деятельность по совершенствованию действующего законодательства в этой сфере.

В контексте исследования особого внимания заслуживает модель, которая выделяется в процессе функционирования Уполномоченного по правам ребенка. К настоящему времени в мире сложилось четыре основные модели омбудсмeна по правам детей, а именно: 1) должность Уполномоченного по правам ребенка учреждается специальным актом парламента; 2) должность детского омбудсмeна учреждается в рамках специального законодательства о социальной защите детей; 3) данный институт формируется в рамках существующих государственных органов; 4) данный институт учреждается на базе независимых правительственных организаций (далее – НПО). Несмотря на некоторые отличия, все существующие модели детских омбудсменов сосредоточены исключительно на вопросах обеспечения прав ребенка.

Учитывая, что полномочия детских омбудсменов часто распространяются не только на территорию страны, но и направлены на защиту детей конкретного региона, города и т. д., выделяют национальные, региональные и местные институты. К примеру, спецификой отечественной модели института Уполномоченного по правам ребенка является его существование на двух уровнях власти. Институт Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка призван обеспечить гарантии государственной защиты прав и

законных интересов детей, реализовывать и соблюдать права и законные интересы детей со стороны государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц. Наличие регионального детского омбудсмана, в свою очередь, имеет неоспоримые преимущества, потому что они обеспечивают для ребенка облегченную процедуру самостоятельного обращения за помощью без посредничества взрослых. Будучи наиболее приближенным к ребенку, Уполномоченный имеет возможность оперативно реагировать на факты нарушения прав ребенка, лично участвуя в восстановлении его прав, привлекая к этому также необходимых специалистов и экспертов.

В соответствии с п. 1 ст. 3 Федерального закона от 27 декабря 2018 г. № 501-ФЗ «Об уполномоченных по правам ребенка в Российской Федерации» Уполномоченный по правам ребенка в Российской Федерации назначается на должность Президентом Российской Федерации сроком на пять лет [1]. Одно и то же лицо не может быть назначено Уполномоченным более чем на два срока подряд. Пункт 2 данной статьи предусматривает, что полномочия Уполномоченного могут быть досрочно прекращены по решению Президента Российской Федерации.

Стоит отметить, что на должность Уполномоченного по правам ребенка в РФ может быть назначено лицо, которое соответствует требованиям, установленным в ст. 4 указанного закона. В частности, в ч. 1 ст. 4 Федерального закона от 27 декабря 2018 г. № 501-ФЗ установлены требования к гражданству кандидата на эту должность, его возрасту, по достижении которого можно занять эту должность, уровню образования и опыту работы по реализации и защите прав и законных интересов детей, восстановлению нарушенных прав и законных интересов детей либо опыту правозащитной деятельности. Таким образом, на должность Уполномоченного по правам ребенка в РФ может быть назначен только гражданин РФ, не моложе тридцати лет, обладающий безупречной репутацией, имеющий высшее образование и указанный выше опыт работы. Особо стоит подчеркнуть то обстоятельство, что в перечне

обязательных условий, необходимых для занятия рассматриваемой должности, указана необходимость обладать безупречной репутацией. Как представляется, такое законодательное требования вполне объяснимо. Несмотря на то, что она содержит довольно общую оценочную категорию, именуемую «безупречность репутации», такая формулировка моральных качеств претендента, по мнению законодателя, должна, вероятно, не допустить к занятию важных для государства должностей лиц, не отвечающих высоким моральным принципам и этическим нормам.

В ч. 2 ст. 4 Федерального закона от 27 декабря 2018 г. № 501-ФЗ установлен запрет на занятие определенных должностей детским Уполномоченным. В частности, он не допускается ему быть членом Совета Федерации Федерального Собрания РФ, депутатом Государственной Думы Федерального Собрания РФ, депутатом регионального законодательного (представительного) органа государственной власти, членом политической партии или иного общественного объединения, преследующего политические цели, заниматься другой оплачиваемой деятельностью, за исключением преподавательской, научной и иной творческой деятельности.

Основные начала правового статуса уполномоченного по правам ребенка в субъектах Российской Федерации закреплены Федеральным законом от 27 декабря 2018 г. № 501-ФЗ. Особое внимание следует уделить статьям 13 и 14 указанного закона, как обозначающие специфику деятельности и статуса уполномоченного по правам ребенка в субъектах РФ. Этот орган учреждается соответствующим законом субъекта. Важно отметить, что ч. 1 ст. 13 рассматриваемого федерального закона носит диспозитивный характер, то есть субъекты вправе учредить такую должность, расходы на содержание которой они понесут из собственного бюджета. Некоторые исследователи отмечают, что введение должности обусловлено необходимостью координации политики в области решения детских проблем и роль института заключается в том, чтобы держать в поле зрения государственных органов и гражданского общества проблемы детей [2, с. 129].

Подобная точка зрения представляется умаляющей потенциальную эффективность уполномоченного, так как фактически превращает его в декоративный орган власти, функция которого сводится к координации и информированию. Координация представляется не главным направлением, так как, анализируя законодательство, федеральное и субъектов, невозможно не заметить, что потенциальными оппонентами для уполномоченного выступают именно государственные органы и должностные лица, нарушающие права детей. Реальная и главная задача, уполномоченного, как представляется - это именно охрана детей и их прав, во всем многообразии доступных уполномоченному вариантов, основанных на нормах, составляющих его компетенцию.

Большинство исследователей сходятся во мнении, что уполномоченному по правам ребенка следует обеспечить реальную автономию. Эти исследователи отводят уполномоченному не абстрактную координирующую роль, а вполне конкретную. К примеру, определяют его роль в качестве элемента системы ювенальной юстиции, который помогает несовершеннолетним, как незащищенной социальной группе [3, с. 110]. Уполномоченный по правам ребенка в субъектах федерации действительно может быть эффективным элементом системы ювенальной юстиции, так как он может предупредить нарушение прав детей органами государственной власти и местного самоуправления, в особенности, комиссиями по делам несовершеннолетних.

Законодателем установлено, что региональный уполномоченный по правам ребенка назначается на должность и досрочно прекращает свои полномочия в порядке, который предусмотрен законодательством субъекта РФ, по согласованию с Уполномоченным. Такие правила установлены в п.5 и п. 6 ст. 13 рассматриваемого закона. К примеру, в Санкт-Петербурге институт Уполномоченного по правам ребенка был учрежден в 2009-м году, он имеет статус государственного органа. Сам Уполномоченный избирается на должность законодательным собранием Санкт-Петербурга и независим в своей

деятельности от органов государственной власти и местного самоуправления. Посредством такого статуса возможна полноценная реализация правозащитных функций, свойственных институту омбудсменов. Уполномоченный имеет право, не оглядываясь на сложившуюся конъюнктуру, выдвигать требования, адресованные органам государственной власти по устранению системных проблем, имеющих связь с реализацией прав и законных интересов детей и семей. Более того, самостоятельный характер этого органа позволяет осуществлять координирующие действия в сфере защиты прав несовершеннолетних между исполнительными органами государственной власти, корпусом депутатов и органами местного самоуправления, которые в Санкт-Петербурге наделены полномочиями по опеке и попечительству.

Стоит, однако, отметить, что непосредственно в федеральном законе не содержатся требования к лицу, претендующему занять должность уполномоченного по правам ребенка субъекта федерации.

В законе также сказано, что каждый уполномоченный осуществляет свою деятельность в пределах границ соответствующего субъекта. Разумеется, такое территориальное ограничение логично, однако в связи с ним образуются пробелы в праве в случаях, если нарушение прав ребенка произошло в одном субъекте федерации, а он пребывает на постоянной основе в другом субъекте. Указанная проблема носит прикладной характер, и решение должно быть направлено на недопущение споров о компетенции детских уполномоченных разных субъектов. Вероятно, в таких случаях, обращение должен рассматривать уполномоченный того субъекта, где произошло фактическое нарушение прав ребенка. Следовательно, при поступлении жалобы, уполномоченный по правам ребенка другого субъекта, обязан переслать ее в субъект, где имело место нарушение прав ребенка. Под нарушениями прав могут пониматься и акты, принятые региональными органами государственной власти, органов местного самоуправления, действия образовательных, медицинских организаций, а также организаций, оказывающих социальные и иные услуги детям и семьям с детьми. В связи с вышеизложенным, представляется обоснованным внести

изменения в статью 13 путем дополнения ее частью 3.1. со следующим содержанием: «Деятельность по защите прав ребенка производится уполномоченным по правам ребенка того субъекта, где имело место непосредственное нарушение прав ребенка».

Стоит подчеркнуть, что за период существования института детского омбудсмана проводились поиски универсальной модели построения этого института в регионах. Здесь очень важно подчеркнуть, что модель функционирования данного института оказывает влияние на его роль и место в системе защиты прав детей [4, с. 32]. На региональном уровне были применены различные формы функционирования рассматриваемого института, можно выделить следующие из них: 1) детский омбудсмен утверждается региональным законодательным органом на основании специального закона, обладает самостоятельностью и независимостью; 2) назначение детского омбудсмана осуществляется региональной исполнительной властью. Данный орган является ее структурным элементом, часто подотчетен ей; 3) назначение детского омбудсмана осуществляется главой региона, он функционирует непосредственно в его аппарате [5, с. 105]. С практической точки зрения модель независимого государственного института является наиболее эффективной.

Таким образом, несмотря на принятие Федерального закона № 501-ФЗ, полноценный механизм их функционирования до сих пор не обеспечен. Думается, что наиболее правильная модель функционирования Уполномоченного по правам ребенка в РФ - парламентская, предполагающая его назначение представительным органом власти и реализацию правового статуса на основе комплексного профильного закона. Лишь парламентская модель функционирования омбудсменов позволит достичь реализации их статуса на основе принципа независимости - важнейшей категории, позволяющей омбудсменам в полной мере обеспечить претворение в жизнь положений Конвенции ООН о правах ребенка.

#### **Библиографический список:**

1. Федеральный закон "Об уполномоченных по правам ребенка в Российской Федерации" от 27.12.2018 N 501-ФЗ (ред. От 28.12.2018) // Российская газета, N 295, 29.12.2018.
2. Шатурина А. В., Шатурина Н. А. Проблемы деятельности уполномоченного по правам ребенка по защите права ребенка жить и воспитываться в семье на примере Тамбовской области // Ученые записки Тамбовского отделения РоСМУ. 2020. № 17. С. 129.
3. Горян Э. В., Забара З. К. Российская модель ювенальной юстиции: проблема эффективного функционирования и пути их устранения // Территория новых возможностей. Вестник ВГЭУС. 2018. № 2. С. 110.
4. Ханашвили Н.Л. Защита прав ребенка в России: пространство взрослой жестокости // Вопросы ювенальной юстиции. 2016. №1. С. 32.
5. Трегубов П.О. Институт регионального Уполномоченного по правам ребенка в современной России // Известия Саратовского университета. 2017. № 11. С. 105.