

Г. В. Синцов*

УПОЛНОМОЧЕННЫЙ ПО ПРАВАМ РЕБЕНКА В СИСТЕМЕ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

Аннотация. Права человека в иерархии ценностей любого общества должны занимать особую позицию. В Российской Федерации в последнее время на это обращается все большее внимание. Значимое место в защите прав и законных интересов граждан занимает уполномоченный по правам ребенка как специальное должностное лицо, призванное защитить права несовершеннолетних. Изучение опыта становления института детских региональных омбудсменов и их конституционно-правового статуса позволит проанализировать степень развития этого института как независимого механизма контроля, защиты и обеспечения прав детей в нашем обществе.

Уполномоченный по правам ребенка — относительно новый институт в Российской Федерации. Однако за время его функционирования он зарекомендовал себя с положительной стороны, как на федеральном, так и на региональном уровне. В статье анализируется роль и место уполномоченного по правам ребенка в системе органов государственной власти, проводится анализ конституционно-правового статуса данного института, а также рассматривается статус детских омбудсменов в зарубежных странах.

С точки зрения защиты интересов несовершеннолетних урегулирование конституционно-правового статуса уполномоченного по правам ребенка в субъектах Российской Федерации является необходимым. Это подтверждает и тот факт, что опыт работы региональных уполномоченных по правам ребенка также свидетельствует о том, что данный институт стал важным звеном в системе обеспечения прав и законных интересов детей, заняв в сложившейся сегодня системе государственных органов, содействующих соблюдению и защите прав детей, свою нишу, не подменяя деятельность других субъектов, но действуя в тесном контакте с ними.

Ключевые слова: уполномоченный по правам ребенка, конституционно-правовой статус, защита прав ребенка, международные правовые акты, детский омбудсмен, органы государственной власти.

DOI: 10.17803/1729-5920.2016.116.7.160-166

Одной из актуальных проблем современной России является защита прав несовершеннолетних. Активное решение данной проблемы должно исходить как со стороны каждой отдельной семьи, так и государства. Интерес государства к детям, в свою очередь, переплетается с ослаблением устоев, когда традици-

онные защитные функции семьи сходят на нет или превращаются в свою противоположность, перерождаясь в серьезную угрозу для незрелой личности ребенка¹.

Защита прав несовершеннолетних имеет высокое международное значение. Свидетельство этому — ряд международных правовых актов,

¹ Нечаева А. М. Защита прав ребенка: законодательная и правоприменительная практика // URL: <http://www.usynovite.ru/consult/law/nechaeva/>.

© Синцов Г. В., 2016

* Синцов Глеб Владимирович, доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой частного и публичного права Пензенского государственного университета
g_sintsov@mail.ru
440026, Россия, г. Пенза, ул. Красная, д. 40

направленных на охрану прав и интересов ребенка.

Основными международными документами в сфере защиты прав детей считаются Конвенция о правах ребенка, принятая единогласно Генеральной Ассамблеей ООН 20 ноября 1989 г., участником которой является Российская Федерация, и Декларация тысячелетия ООН, принятая 8 сентября 2000 г. Генеральной Ассамблеей ООН (Резолюция № A/RES/52/2).

Конвенция учитывает и закрепляет в своих статьях практически все аспекты жизни и положения ребенка в обществе. Основная идея Конвенции заключается в наилучшем обеспечении интересов ребенка, а ее положения сводятся к четырем основным требованиям, обеспечивающих права детей: выживание, развитие, защита и обеспечение активного участия в жизни общества.

Конвенция установила правовые нормы ответственности государства, при этом создав Комитет ООН по правам ребенка как специальный механизм контроля за деятельностью государств в осуществлении защиты прав ребенка².

Со дня подписания Конвенции Российская Федерация сделала определенные шаги в направлении приведения отечественного законодательства в соответствие нормам международного права. Одним из таких шагов стало создание института уполномоченного по правам ребенка. С 2002 г. данные институты создавались в субъектах Российской Федерации. И только 1 сентября 2009 г. Указом Президента РФ № 986 была учреждена должность уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка³.

Введение должности уполномоченного по правам ребенка на федеральном уровне, безусловно, важный шаг. Однако ученые сходятся во мнении, что многие вопросы деятельности уполномоченного по правам ребенка так и не закреплены в законодательстве.

В теории права и на практике с момента учреждения должности уполномоченного по правам ребенка ведутся дискуссии о необходимости

принятия отдельного федерального закона, в котором бы устанавливался правовой статус института уполномоченного по правам ребенка при Президенте Российской Федерации, а также нюансы взаимодействия федерального омбудсмена с региональными. Рассмотрим вопрос правовой характеристики данного института.

Согласно Указу Президента РФ от 1 сентября 2009 г. № 986 уполномоченный по правам ребенка в Российской Федерации учреждается как должность при Президенте РФ. Обратимся к определению понятия «должность».

Согласно толковому словарю должность:

- а) служебное положение, место в каком-либо учреждении, на предприятии и т.п. и связанные с ним служебные обязанности;
- б) род, вид служебного занятия, работы⁴.

В юридическом словаре под должностью понимается установленная в определенном порядке первичная структурная единица штатного расписания той или иной государственной или негосударственной организации, определяющая содержание и объем полномочий, размер денежного содержания и место в иерархической структуре организации лица, ее замещающего⁵.

Кроме того, необходимо отметить, что согласно сводному перечню государственных должностей Российской Федерации, утвержденных Указом Президента РФ от 11 января 1995 г. № 32 (в ред. от 25 июля 2014 г.) «О государственных должностях Российской Федерации»⁶ должность уполномоченного по правам ребенка при Президенте РФ не является государственной должностью Российской Федерации.

Интересно, что, обращаясь к анализу сходных институтов уполномоченных в Российской Федерации, мы наблюдаем явные противоречия в определении их статуса. Например, в п. 2 ст. 1 Федерального закона от 7 мая 2013 г. № 78-ФЗ (в ред. от 2 ноября 2013 г.) «Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации» уполномоченный при Президенте РФ по защите прав

² Симанович Л. Н. Некоторые аспекты защиты прав и интересов несовершеннолетних // Вопросы ювенальной юстиции. 2010. № 6. С. 3—8.

³ Указ Президента РФ от 1 сентября 2009 г. № 986 «Об Уполномоченном при Президенте Российской Федерации по правам ребенка» // СЗ РФ. 2009. № 36. Ст. 4312.

⁴ Ефремова Т. Ф. Современный толковый словарь русского языка : в 3 т. М. 2010. Т. 1. С. 1168.

⁵ Азрилиян А., Азрилиян О., Калашникова Е., Квардакова О. Юридический словарь. М., 2014. С. 1152.

⁶ Российская газета. 1995. 17 янв.

предпринимателей и его рабочий аппарат определяются как государственный орган с правом юридического лица⁷.

В связи с различным закреплением в законодательстве статуса уполномоченных обратимся к понятию «государственный орган». А. Н. Кокотов, М. И. Кукушкин раскрывают сущность органа государственной власти посредством анализа его особенностей:

- орган государственной власти — это в традиционном понимании организация, коллектив, объединенный общностью целей и родом деятельности;
- государство наделяет орган государственной власти собственностью и материальными ресурсами;
- орган государственной власти отличают государственно-властные полномочия, позволяющие ему выступать от имени и по поручению государства, наиболее эффективно осуществлять творческую организаторскую деятельность;
- государственно-властные полномочия реализуются присущими только конкретному органу власти методами, средствами и способами, в которых наиболее отчетливо выражаются его созидательная роль и социальное назначение;
- наличие структуры государственного органа⁸.

М. В. Баглай раскрывает понятие органов государственной власти посредством выделения следующих признаков:

- каждый орган государственной власти создается в соответствии с установленным конституцией, законами или другими правовыми актами порядком, что исключает возможность произвольного нагромождения органов власти;
- орган государственной власти наделен властными полномочиями, т.е. его решения имеют обязательный для всех характер и при необходимости подкрепляются принудительной силой государства;

— деятельность органов государственной власти осуществляется в формах и методами, установленными правовыми актами.⁹

Е. И. Козлова и О. Е. Кутафин делают вывод, что государственный орган является гражданином или коллективом граждан, которые наделены государственно-властными полномочиями — уполномочены государством на осуществление его задач и функций и действуют в установленном государством порядке¹⁰.

Что же касается международного понимания статуса уполномоченного, или омбудсмена, то, по мнению международной ассоциации юристов, омбудсмен — это «служба, предусмотренная Конституцией или актом законодательной власти и возглавляемая независимым публичным должностным лицом высокого ранга, которая ответственна перед законодательной властью, получает жалобы от пострадавших на государственные органы, служащие, нанимателей или действует по собственному усмотрению и уполномочена проводить расследования, рекомендовать корректирующие действия и представлять доклады»¹¹.

Таким образом, сформировалось два подхода к пониманию конституционного статуса уполномоченных, один подход утверждает, что омбудсмен представляет собой индивидуализированную должность, другой понимает, что омбудсмен — это орган государственной власти или служба. В пользу того и другого подхода высказываются ряд ученых.

Так, по мнению Н. В. Комбарова, уполномоченный является индивидуализированным институтом и это его отличительная особенность. Именно такой характер делает уполномоченного «наименее бюрократизированным среди органов современного государства и требует относительно незначительных финансовых затрат на его функционирование»¹². Кроме того, индивидуализированному органу первоначально проще на уровне отдельных субъектов Российской Федерации отработать формы

⁷ Российская газета. 2013. 13 мая.

⁸ Конституционное право России / отв. ред. А. Н. Кокотов, М. И. Кукушкин. М., 2008. С. 329.

⁹ Баглай М. В. Конституционное право РФ. М., 2009. С. 409.

¹⁰ Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право России. М., 2010. С. 325.

¹¹ См.: Комарова В. В. Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации // Государство и право. 1999. № 9. С. 21.

¹² Комбаров Н. В. Правовой статус уполномоченного по правам ребенка в субъектах Российской Федерации (сравнительно-правовой анализ) // Журнал правовых и экономических исследований. 2008. № 4. С. 14—19.

и приемы защиты, в том числе и детскому омбудсмену выработать механизм защиты несовершеннолетних.

С. Е. Акульшина определяет статус уполномоченного как институт и государственный правозащитный орган, осуществляющий свою деятельность в целях соблюдения прав и свобод гражданина при его взаимоотношениях с государством и способствующих гармонизации общественных отношений. Одним из основных принципов деятельности омбудсмена является обладание статусом органа государственной власти¹³.

Понятие «конституционно-правовой статус» достаточно сложное и многообразное. Обратимся к мнению различных ученых. Так, С. А. Авакьян считает, что под статусом необходимо понимать «оформленное нормативным актом положение органа, организации, объединения, должностного лица, личности. Статус характеризует их природу, место в системе общественных отношений и субъектов права, важнейшие права и обязанности, формы (порядок) их реализации и принимаемые при этом акты или совершаемые действия»¹⁴.

А. Н. Лебедев указывает, что под статусом субъекта права следует понимать правовое положение субъекта права по отношению к другим субъектам права, с которыми он потенциально может вступать в правоотношения. Содержанием правового статуса является совокупность прав и обязанностей субъекта права, которые он может потенциально приобретать, вступая в возможные правоотношения¹⁵.

Таким образом, в юридической литературе правовой статус изначально рассматривался как сложное явление, которое выходило за рамки системы юридических прав и обязанностей и включало в себя различную совокупность структурных элементов — правоспособ-

ность, дееспособность, деликтоспособность (ответственность), гарантии реализации прав и свобод и т.д. По мнению М. Ю. Шамрина, статус — это совокупность прав, обязанностей, функций, целей и принципов деятельности, ответственности за принятие решений и неисполнение полномочий¹⁶.

Таким образом, в юридической литературе правовой статус изначально рассматривался как сложное явление, которое выходило за рамки системы юридических прав и обязанностей и включало в себя различную совокупность структурных элементов — правоспособность, дееспособность, деликтоспособность (ответственность), гарантии реализации прав и свобод¹⁷.

Вопрос статуса уполномоченного по правам ребенка невозможно рассмотреть в отрыве от принципов создания данного института. Н. В. Комбаров, проанализировав институт омбудсмена в России и зарубежных странах, пришел к выводу, что «существует четыре основных модели создания такого ведомства:

- 1) омбудсмены, учрежденные специальным законом, который принимается парламентом;
- 2) омбудсмены, учрежденные в соответствии с законодательством об охране детства;
- 3) омбудсмены, должности которых учреждены в рамках существующих государственных органов;
- 4) омбудсмены, должности которых учреждены неправительственными организациями, которые работают под их эгидой»¹⁸.

В основном ведомства детских омбудсменов учреждаются законами. Такие нормативные правовые акты определяют статус, принципы деятельности и полномочия создаваемых институтов омбудсменов. По оценке специалистов, органы, созданные подобным путем, не зависят от правительства. Подотчетны они в первую очередь парламенту, и этот

¹³ Акульшина С. Е. Институт уполномоченных по правам человека как один из способов внесудебной защиты прав ребенка // Вестник Рязанского государственного университета им. С. А. Есенина. Вып. № 28. 2010.

¹⁴ Конституционное право. Энциклопедический словарь / отв. ред. С. А. Авакьян. М., 2000.

¹⁵ Лебедев А. Н. Статус субъекта Российской Федерации: основы концепции, конституционная модель, практика. М., 1999. С. 26.

¹⁶ Шамрин М. Ю. Совершенствование законодательства о статусе уполномоченного по правам ребенка: теоретический аспект // Известия Тульского государственного университета. Экономические и юридические науки. 2013. № 3—2 С. 225.

¹⁷ Мухачев И. В., Цапко М. И. Конституционно-правовой статус как категория юридической науки в ситуации концептуальной неопределенности // URL: <http://www.politpravo.info/content/view/176/12/>.

¹⁸ Комбаров Н. В. Мировой и российский опыт создания института уполномоченного по правам ребенка // Журнал правовых и экономических исследований., 2009. № 2. С. 37—48.

факт дает им относительную свободу от правительственных решений, а в некоторых странах такие органы наделены правом проводить законотворческую экспертизу нормативных правовых актов по вопросам их ведения.

В ряде случаев ведомства омбудсменов включаются в существующие законодательно учрежденные органы. Во Фламандском регионе Бельгии законодательно учрежденная организация «Кале ен Жезин», занимающаяся охраной детства, организовала в 1992 году службу омбудсмена по делам детей до шести лет. Ей поручено обеспечивать надлежащее функционирование организаций и учреждений, занимающихся охраной детства, а также способствовать оказанию помощи малолетним детям. Омбудсмен является государственным служащим при государственном учреждении. Это ограничивает свободу его действий по сравнению с независимыми омбудсменами, однако считается, что взаимодействие его ведомства с правительством расширяет возможности проведения исследований в интересах детей, а официальный статус придает больший вес представляемым отчетам¹⁹.

Что же касается способов назначения на должность уполномоченного по правам ребенка в субъектах Российской Федерации, то до настоящего времени они остаются различными. Обозначим эти способы:

- парламентский — независимый, самостоятельный уполномоченный по правам ребенка, назначаемый законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации;
- в рамках органа исполнительной власти;
- в структуре аппарата уполномоченного по правам человека. Исследование, проведенное М. Ю. Шамриным, показало, что в настоящее время в каждом субъекте РФ, за исключением города федерального значения Севастополя, учреждена должность уполномоченного по правам ребенка.

На сегодняшний день в нескольких субъектах Российской Федерации эта должность входит в институт уполномоченного по правам

человека. Однако в этих субъектах существует тенденция к разделению данных институтов. По мнению уполномоченного по правам ребенка в РФ Павла Астахова, наиболее предпочтительной формой правовой регламентации института детского омбудсмена как раз является принятие специальных законов на уровне субъектов Российской Федерации²⁰.

В некоторых субъектах омбудсмены назначаются на должность высшими должностными лицами. Статус таких уполномоченных регулируется региональными нормативными правовыми актами, а именно указами президентов (глав) республик (Республика Дагестан, Республика Бурятия, Кабардино-Балкарская Республика), постановлениями и распоряжениями губернаторов (Ставропольский и Приморский края, Чукотский автономный округ, Белгородская область). По мнению М. Ю. Шамрина, данный вариант функционирования омбудсменов непродуктивен. Принцип независимости деятельности не реализуется. Работа уполномоченных находится в ведении некомпетентных государственных служащих. В таких субъектах омбудсмен выполняет задачи, поставленные главой региона. Федеральный уполномоченный при Президенте РФ, в свою очередь, никак не может влиять на реализацию компетенции защитников ребенка в таких субъектах.

В некоторых регионах, а именно в Чеченской Республике, Камчатском, Пермском, Красноярском и Забайкальском краях, Ростовской области омбудсмен встроен в структуру института уполномоченного по правам человека. Такое положение уполномоченного тоже нельзя назвать идеальным, потому что цели уполномоченного по правам ребенка могут быть достигнуты только в случае функционирования в рамках самостоятельного государственного органа. Находясь же в ведении уполномоченного по правам человека, защитник детей будет ограничен в возможности выбора действий для выполнения важных задач. Возможно, что и проблемам детей будет уделяться меньше внимания. Аналогичная модель института защиты детства реализована во Франции²¹.

¹⁹ Комбаров Н. В. Мировой и российский опыт создания института уполномоченного по правам ребенка. С. 39.

²⁰ Официальный сайт уполномоченного по правам ребенка в Российской Федерации. URL: <http://www.rfdeti.ru/>.

²¹ Шамрин М. Ю. Совершенствование законодательства о статусе уполномоченного по правам ребенка. С. 225—234.

По мнению М. Ю. Шамрина, предпочтительной моделью функционирования уполномоченного по правам ребенка представляется парламентская, предполагающая назначение уполномоченного представительным органом власти и реализацию правового статуса уполномоченного по правам ребенка на основе комплексного профильного закона. Деятельность так называемого парламентского уполномоченного, правовой статус которого регулируется специальным законом, реализуется на основе принципа независимости. Многие субъекты РФ движутся в этом направлении (Республики Тыва и Хакасия, Чувашская Республика и др.). Можно сделать вывод, что модели учреждения института уполномоченного по правам ребенка в субъектах РФ, в соответствии с которыми уполномоченные по правам ребенка входят в структуру аппарата уполномоченного по правам человека или исполнительной власти, не позволяют до конца обеспечить реализацию принципа независимости в их деятельности²².

Организационно-правовой статус уполномоченного по правам ребенка непосредственным образом влияет на успешность его работы.

Можно согласиться с мнением С. Е. Акульшиной о том, что встроенность должности уполномоченного в структуру исполнительной власти, фактическое подчинение вышестоящему руководителю ограничивает действия по полноценной защите прав и законных интересов ребенка²³.

В заключение можно сделать вывод, что институт уполномоченного по правам ребенка является особым правовым механизмом в области защиты прав и законных интересов несовершеннолетних. Отсутствие федерального закона о детском омбудсмене вносит коррективы в его деятельность. Кроме того, нечеткое определение его конституционно-правового статуса не позволяет ему в полной мере осуществлять свои правозащитные функции. Институт детского омбудсмена уже зарекомендовал себя как эффективный механизм защиты прав несовершеннолетних. Законодательное закрепление конституционно-правового статуса данного института позволит выйти на новый уровень в деятельности по защите законных прав и интересов несовершеннолетних.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Акульшина С. Е. Институт уполномоченных по правам человека как один из способов внесудебной защиты прав ребенка // Вестник Рязанского государственного университета им. С. А. Есенина. — Вып. № 28. — 2010.
2. Баглай М. В. Конституционное право РФ. — М., 2009.
3. Комарова В. В. Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации // Государство и право. — 1999. — № 9.
4. Комбаров Н. В. Мировой и российский опыт создания института уполномоченного по правам ребенка // Журнал правовых и экономических исследований. — 2009. — № 2.
5. Комбаров Н. В. Правовой статус уполномоченного по правам ребенка в субъектах Российской Федерации (сравнительно-правовой анализ) // Журнал правовых и экономических исследований. — 2008. — № 4.
6. Лебедев А. Н. Статус субъекта Российской Федерации: основы концепции, конституционная модель, практика. — М., 1999.
7. Симанович Л. Н. Некоторые аспекты защиты прав и интересов несовершеннолетних // Вопросы ювенальной юстиции. — 2010. — № 6.
8. Шамрин М. Ю. Совершенствование законодательства о статусе уполномоченного по правам ребенка: теоретический аспект // Известия Тульского государственного университета. Экономические и юридические науки. — 2013. — № 3—2.

Материал поступил в редакцию 12 октября 2015 г.

²² Шамрин М. Ю. Административно-правовой статус уполномоченного по правам ребенка : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2015

²³ Акульшина С. Е. Указ. соч.

COMMISSIONER FOR CHILDREN'S RIGHTS IN THE SYSTEM OF GOVERNING INSTITUTIONS

SINTSOV Gleb Vladimirovich — Doctor of Law, Professor, Head of the Department of Private and Public Law at Penza State University
g_sintsov@mail.ru
440026, Russia, Penza, Krasnaya street, 40

Review. *Human rights in the hierarchy of values of any society should occupy a special position. In the Russian Federation, this fact has drawn more attention in the society in the past years. The Commissioner for children's rights as the special officer aimed at protecting the rights of minors, plays a significant role in the protection of the rights and legitimate interests of the citizens. The examination of the experience of establishing the institution of children regional ombudsmen and their constitutional legal status will help to analyze the level of development of the institution as an independent mechanism for monitoring, protecting and guaranteeing the rights of children in our society.*

The Commissioner for children's rights is quite a new institution in the Russian Federation. However, during its operation, it has shown itself in a positive way, both at the Federal and regional level. The article analyses the role and place of the Commissioner for children's rights in the system of public authorities as well as the constitutional legal status of this institution. The status of children's ombudsmen in other countries is also considered.

Considering the interests of minors, the regulation of constitutional and legal status of the Commissioner for children's rights in the constituent entities of the Russian Federation is required. This is confirmed by the fact that the experience of regional commissioners for children's rights also suggests that the institution has become an important link in the system of securing rights and lawful interests of children, finding its own niche in the current system of public authorities, facilitating the observance and protection of children rights, without substituting the activities of other actors, but acting in close contact with them.

Keywords: *Commissioner for children's rights, constitutional and legal status, the protection of children rights, international legal instruments, Children's Ombudsman, public authorities.*

BIBLIOGRAPHY

1. *Akul'shina S. E.*, Institution of Commissioners for children's rights as a way for extrajudicial protection of the rights of a child // *Esenin Ryazan State University Bulletin Issue No 28*. 2010.
2. *Baglay M. V.* *Constitutional Law of Russia*. Moscow, 2009.
3. *Komarov V. V.* Commissioner for human rights in the Russian Federation // *State and law*. 1999. No. 9.
4. *Kombarov N. V.* World and Russian experience for creation of the institution of the Commissioner for children's rights // *Journal of legal and economic studies*, No. 2, 2009
5. *Kombarov N. V.* The legal status of the Commissioner for children's rights in the constituent entities of the Russian Federation (comparative—legal analysis) // *Journal of legal and economic studies*, 2008, No. 4.
6. *Lebedev A. N.* The status of the constituent entity of the Russian Federation: the basics, the constitutional model, practice. — M., 1999.
7. *Simanovich L. N.*, Some aspects of the protection of the rights and interests of minors // *The issues of juvenile justice*. 2010. No 6.
8. *Shamrin M. Yu.* Improvement of legislation on the status of the Commissioner for children's rights: theoretical aspect // *Proceedings of the Tula State University. Economic and legal sciences*. — 2013. — No. 3—2.