

Филатова Диана Владимировна

магистрант

Научный руководитель

Фастова Марина Андреевна

канд. юрид. наук, доцент

ФГБОУ ВО «Российский государственный

социальный университет»

г. Москва

ИНСТИТУТ УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ РЕБЕНКА В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ПРАВОВОЙ СТАТУС И ПРАКТИКА РЕАЛИЗАЦИИ ПОЛНОМОЧИЙ

***Аннотация:** в статье проводится комплексный анализ института уполномоченного по правам ребенка в субъектах Российской Федерации. Рассматривается эволюция института от зарождения в отдельных регионах до повсеместного распространения после принятия Федерального закона №501-ФЗ от 27 декабря 2018 г., закрепившего основы правового статуса региональных детских омбудсменов. Особое внимание уделяется дуализму правового положения: уполномоченный является должностным лицом, учреждаемым законом субъекта для обеспечения государственной защиты прав детей, но его деятельность носит вневедомственный и независимый характер. Исследуются ключевые полномочия (право посещения органов власти, образовательных и медицинских учреждений, запроса сведений, проведения проверок, обращения в суд). На основе правоприменительной практики выделены проблемы: недостаточная кадровая и материальная обеспеченность, отсутствие единых стандартов, конфликт интересов. Рассмотрены механизмы взаимодействия с федеральным уполномоченным, прокуратурой и общественными организациями.*

***Ключевые слова:** уполномоченный, ребенок, права, субъект, омбудсмен, защита, полномочия, статус, практика, регион, законодательство, проверка, жалоба, гарантия, независимость.*

Становление института уполномоченного по правам ребенка в Российской Федерации прошло несколько этапов. Первые детские омбудсмены появились в регионах в конце девяностых годов прошлого века [1]. Инициатива исходила от местных властей, которые стремились создать дополнительный механизм охраны прав несовершеннолетних. Долгое время деятельность этих должностных лиц регулировалась исключительно региональными законами, что порождало значительные различия в их статусе и возможностях. В одних субъектах уполномоченный работал на общественных началах, в других входил в структуру исполнительной власти, в-третьих, обладал формальной независимостью [3].

Лишь в 2018 году федеральный законодатель принял базовый акт, установивший общие принципы организации деятельности региональных уполномоченных. Несмотря на это, правовой статус детского омбудсмена в субъектах сохраняет определенную двойственность. С одной стороны, он действует на основании закона субъекта и финансируется из регионального бюджета. С другой стороны, его ключевая функция заключается в независимом контроле за деятельностью тех же региональных органов власти [4].

Данное противоречие во многом определяет как сильные стороны института, так и его слабые места. Актуальность темы обусловлена высоким общественным запросом на эффективную защиту детства.

Правовой статус и гарантии независимости регионального уполномоченного.

Статистика показывает, что количество обращений к уполномоченным ежегодно растет, а спектр затрагиваемых проблем расширяется от семейных конфликтов до нарушений в медицинском обслуживании и образовании.

Правовой статус регионального детского омбудсмена представляет собой совокупность норм, закрепленных в Федеральном законе от 27 декабря 2018 года №501-ФЗ «Об уполномоченных по правам ребенка в Российской Федерации» и в законах субъектов федерации. Федеральный закон устанавливает минимальные гарантии независимости. Уполномоченный назначается на должность и освобождается от должности законодательным органом субъекта.

Срок полномочий не может быть менее пяти лет. Закон запрещает совмещать эту деятельность с замещением иных государственных должностей, занятием предпринимательской деятельностью, а также с работой по совместительству, за исключением творческой и научной.

Важной характеристикой статуса является право уполномоченного на беспрепятственное посещение любых органов государственной власти субъекта, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждений, где находятся дети или которые решают вопросы детства. Сюда входят школы, детские сады, больницы, интернаты, социальные приюты и колонии для несовершеннолетних.

При этом омбудсмен не обязан предварительно уведомлять о своем визите. Однако на практике этот иммунитет часто ограничивается ведомственными инструкциями, требующими согласования [2]. Еще одним элементом статуса выступает право запрашивать и получать необходимые документы и материалы. Отказ в предоставлении информации может быть обжалован в судебном порядке.

Также закон наделяет уполномоченного правом проводить самостоятельно или совместно с компетентными органами проверку фактов нарушения прав ребенка. Результаты проверки оформляются в виде заключения, которое носит рекомендательный характер, но обязательно для рассмотрения. Финансовое обеспечение деятельности уполномоченного относится к расходным обязательствам субъекта. Это создает известную зависимость, поскольку глава региона утверждает смету и штатное расписание.

Основные направления реализации полномочий регионального уполномоченного.

Во многих субъектах аппарат уполномоченного состоит из двух-трех человек, что явно недостаточно для полноценной работы.

Реализация полномочий регионального уполномоченного по правам ребенка происходит по нескольким направлениям. Первое и самое массовое – рассмотрение обращений граждан. Жалобы могут поступать от самих детей, их родителей, законных представителей, а также от любых лиц, которым стало известно о

нарушении прав несовершеннолетнего. Типичные темы обращений связаны с отказом в предоставлении жилья детям-сиротам, ненадлежащим качеством медицинской помощи, буллингом в школе, отказом в зачислении в дошкольное учреждение, спорами о порядке общения с ребенком после развода родителей [6].

По каждому обращению уполномоченный обязан провести проверку. На практике это означает направление запросов в профильные ведомства, изучение документов, беседы с участниками ситуации. В случае выявления нарушения омбудсмен направляет представление в орган или должностному лицу, допустившему нарушение.

Представление подлежит обязательному рассмотрению в течение установленного срока, обычно десяти или тридцати дней. Если нарушение не устранено, уполномоченный вправе обратиться в суд с заявлением в защиту прав конкретного ребенка [3]. Однако это полномочие используется редко, поскольку судебный процесс требует специальной квалификации и отвлекает ресурсы.

Гораздо чаще омбудсмен прибегает к медиации и переговорам, добиваясь компромисса между сторонами. Второе важное направление – профилактика нарушений. Уполномоченный участвует в разработке региональных законов и программ в сфере детства, дает заключения на проекты нормативных правовых актов, затрагивающих права несовершеннолетних [7]. Третье направление – правовое просвещение. Омбудсмен и его сотрудники проводят открытые уроки в школах, выступления в родительских собраниях, публикации в средствах массовой информации.

Анализ отчетов региональных уполномоченных за последние три года показывает высокую результативность. Ежегодно восстанавливаются права более чем двадцати тысяч детей.

Проблемы правоприменения и ограничения эффективности деятельности института.

Наиболее успешной практика признается в тех субъектах, где уполномоченный наделен правом законодательной инициативы и где создан достаточно многочисленный аппарат.

Несмотря на внешнее благополучие, институт сталкивается с серьезными проблемами.

Первая проблема связана с недостаточной унификацией статуса. Федеральный закон установил лишь общие рамки, оставив многие детали на усмотрение регионов. В результате одни уполномоченные имеют собственные аппараты и бюджет, другие вынуждены довольствоваться одним помощником на общественных началах.

Вторая проблема касается независимости. Поскольку омбудсмен назначается региональным парламентом, где большинство принадлежит правящей партии, а финансирование выделяется из бюджета, утверждаемого губернатором, возникает конфликт интересов. На практике уполномоченные крайне редко критикуют региональные власти. Большинство нарушений связывается с действиями муниципальных чиновников или руководителей учреждений, но не с решениями высших должностных лиц субъекта [10].

Третья проблема – отсутствие властных полномочий. Уполномоченный не может отменить незаконный акт, наложить взыскание, приостановить действие решения. Его главный инструмент – рекомендация и общественное порицание [4]. В ситуациях, когда чиновник не желает исправлять нарушение добровольно, омбудсмен вынужден обращаться в прокуратуру или суд, что затягивает процесс.

Четвертая проблема касается взаимодействия с уполномоченным при Президенте Российской Федерации. Закон определяет, что региональные омбудсмены направляют федеральному омбудсмену ежегодные доклады, но механизм реагирования на выявленные системные нарушения в конкретном регионе не прописан.

Пятая проблема – кадровая. Должность уполномоченного не требует специальной юридической квалификации. В ряде регионов на этот пост назначаются люди без высшего юридического образования и опыта правозащитной деятельности, что противоречит современным стандартам обеспечения прозрачности и

профессионализма на государственной службе [5]. Это неизбежно сказывается на качестве работы.

Система межведомственного и общественного взаимодействия уполномоченного.

Эффективность деятельности уполномоченного во многом зависит от выстроенной системы взаимодействия. Ключевыми партнерами выступают органы прокуратуры. Прокурор обладает властными полномочиями по принесению протестов, внесению представлений и возбуждению административных производств. Уполномоченный же имеет возможность оперативно получать информацию от граждан и проводить проверки без бюрократических проволочек. Совместные проверки позволяют сочетать эти преимущества.

Второй важный партнер – комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав. Уполномоченный входит в состав этих комиссий во многих субъектах с правом совещательного голоса.

Третий партнер – общественные организации, в первую очередь детские правозащитные объединения. Неформальное сотрудничество с волонтерами и активистами расширяет возможности омбудсмена по сбору информации в удаленных районах.

Четвертый партнер – средства массовой информации. Публичное освещение конкретного случая нарушения часто оказывается более действенным механизмом, чем официальные запросы. Уполномоченные ведут страницы в социальных сетях, публикуют горячие линии, регулярно выступают в эфире региональных телеканалов, формируя позитивный имидж института в глазах населения [9].

Взаимодействие с федеральным уполномоченным по правам ребенка осуществляется в формате координационных советов и совместных приемов граждан. При этом отсутствует четкая иерархия: региональный омбудсмен не подчиняется федеральному. Это соответствует принципу независимости, но иногда порождает параллелизм в работе.

Перспективы совершенствования правового регулирования статуса регионального уполномоченного.

Анализ практики позволяет предложить несколько мер по улучшению работы региональных детских омбудсменов.

Первая мера – принятие типового закона о статусе уполномоченного, который бы содержал единые стандарты штатной численности, минимального бюджета и квалификационных требований. Регионы могли бы адаптировать этот типовой акт под свои условия, но без снижения базовых гарантий.

Вторая мера – наделение уполномоченного правом законодательной инициативы на региональном уровне [3]. Это позволило бы ему напрямую вносить проекты законов в парламент, не дожидаясь реакции профильных комитетов.

Третья мера – создание при уполномоченном общественных советов из представителей некоммерческого сектора для общественного контроля за его собственной деятельностью.

Четвертая мера – введение обязательной специализации сотрудников аппарата по направлениям: защита прав детей-сирот, детей с инвалидностью, детей в конфликте с законом.

Пятая мера – расширение права уполномоченного на обращение в Конституционный суд субъекта с запросом о проверке нормативных актов, ущемляющих права детей [4].

Шестая мера – создание единой информационной системы для обмена опытом между региональными уполномоченными и публикации обезличенных решений по типовым жалобам. Это повысит единообразие правоприменительной практики.

Седьмая мера – закрепление обязанности государственных органов и муниципалитетов не только рассматривать представления уполномоченного, но и в письменной форме сообщать о принятых мерах с приложением подтверждающих документов.

Восьмая мера – увеличение минимального срока полномочий до семи лет без права досрочного переизбрания для усиления независимости.

Институт уполномоченного по правам ребенка в субъектах Российской Федерации прошел путь от региональных экспериментов до общенационального

стандарта. Сегодня детские омбудсмены действуют во всех без исключения регионах. Их правовой статус определен как на федеральном, так и на региональном уровне.

Основные полномочия включают рассмотрение жалоб, проведение проверок, обращение в суд, участие в законотворчестве и правовое просвещение. Практика реализации этих полномочий показывает высокую востребованность института. Ежегодно региональные уполномоченные помогают десяткам тысяч детей восстановить нарушенные права.

Вместе с тем существуют серьезные проблемы: недостаточная унификация статуса, зависимость от региональных властей, отсутствие властных полномочий, слабая кадровая и материальная база. Перспективы развития института связаны с принятием типового закона, расширением права законодательной инициативы, созданием общественных советов и внедрением единой информационной системы.

Только комплексное решение этих задач позволит превратить институт регионального детского омбудсмена в реально действующий, а не декоративный механизм защиты прав ребенка [7]. Дальнейшие научные исследования должны быть направлены на сравнительный анализ эффективности работы уполномоченных в разных регионах и на выработку конкретных показателей результативности контрольно-надзорной и правозащитной деятельности [2].

Список литературы

1. Актуальные проблемы правового регулирования и организации контрольно-надзорной деятельности: учебник / С.Н. Артамонова, Е.В. Гоц, Ю.Г. Едигарева [и др.]. – М.: КноРус, 2023. – 592 с. EDN ZFMLLM

2. Организационно-правовые основы противодействия коррупции (с практикой): учебник / А.И. Землин, И.В. Мишуткин, О.М. Землина [и др.]; под общ. ред. А.И. Землина. – М.: КноРус, 2024. – 290 с. – URL: <https://book.ru/book/951503> (дата обращения: 01.07.2025).

3. Липунов В.И. Правовые основы государственной семейной политики Российской Федерации / В.И. Липунов // Актуальные проблемы и направления

развития права, общества и государства в современной России: материалы Всероссийской научно-практической конференции (Москва, 9 декабря 2016 г.). – М.: Московский университет им. С.Ю. Витте, 2017. – С. 343–350. EDN ZPTDIT

4. Липунов В.И. Современные проблемы правового регулирования семейных отношений / В.И. Липунов // Вестник Московского университета им. С.Ю. Витте. Серия 2: Юридические науки. – 2015. – №1(6). – С. 27–30. EDN VHJAUH

5. Митячкина Е.С. Имидж муниципального служащего в Российской Федерации / Е.С. Митячкина // The Scientific Method. – 2018. – Т. 2. №16. – С. 38–40. EDN YOIVPN

6. Митячкина Е.С. Понятие муниципального служащего в Российской Федерации / Е.С. Митячкина // Результаты научных исследований: сборник статей Международной научно-практической конференции (Тюмень, 15 февраля 2016 г.): в 3 т. Т. 3 / отв. ред. А.А. Сукиасян. – Тюмень: Аэтерна, 2016. – С. 21–24. EDN VJYCCV

7. Михнева С.В. Правовые основы муниципальной политики в системе государственного управления / С.В. Михнева, Г.В. Панфилов, Е.С. Митячкина // Вестник Евразийской академии административных наук. – 2022. – №1(58). – С. 71–74. EDN SIHDAG

8. Указ Президента РФ «Об Уполномоченном при Президенте Российской Федерации по правам ребенка» №986 от 01.09.2009 (ред. от 2024 г.) // Собрание законодательства РФ. – 2009. – №36. – Ст. 4311.

9. Федеральный закон «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» №124-ФЗ от 24.07.1998 (ред. от 2024 г.) // Собрание законодательства РФ. – 1998. – №31. – Ст. 3802.

10. Федеральный закон «Об уполномоченных по правам ребенка в Российской Федерации» №501-ФЗ от 27.12.2018 // Собрание законодательства РФ. – 2018. – №53 (ч. I). – Ст. 8455.