

МИНОБРНАУКИ РОССИИ  
ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ  
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ  
ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ  
«САРАТОВСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ  
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ  
ИМЕНИ Н.Г. ЧЕРНЫШЕВСКОГО»

Кафедра  
конституционного и  
муниципального права

**КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ СТАТУС УПОЛНОМОЧЕННОГО  
ПО ПРАВАМ РЕБЕНКА В СТРАНАХ СНГ: СРАВНИТЕЛЬНО-  
ПРАВОВОЕ ИССЛЕДОВАНИЕ**

АВТОРЕФЕРАТ МАГИСТЕРСКОЙ РАБОТЫ

Студентки 3 курса 361 группы  
по направлению 40.04.01 «Юриспруденция»  
юридического факультета

**Приваловой Виолетты Александровны**

Научный руководитель  
доцент, к.ю.н. \_\_\_\_\_ Е.А.Абаева

Заведующий кафедрой  
конституционного и  
муниципального права  
д.ю.н., профессор \_\_\_\_\_ Г.Н. Комкова

Саратов 2021

**Актуальность темы исследования.** Актуальность темы исследования обусловлена, прежде всего, реализацией объявленного Президентом РФ федерального плана «Десятилетие детства в Российской Федерации» с 2018 по 2027 годы. Данная программа основана на том, что ребенок, его права и свободы являются высшей ценностью, а обеспечение безопасности детей, повышение благосостояния семей с детьми, развитие современной инфраструктуры детства, культурное развитие детей - являются основополагающими целями государства.

Создание специализированной системы защиты прав детей, включая дальнейшее развитие института уполномоченных по правам ребенка, явилось одной из задач концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года. В силу особого правового статуса ребенка и исключительной значимости для Российского государства, Конституция РФ закрепляет гарантированность государственной защиты материнства и детства, семьи. Поправками от 01.07.2020 года были внесены изменения в Конституцию РФ, появилась ст. 67.1. часть 4 которой гласит: «Дети являются важнейшим приоритетом государственной политики России...».

Сегодня в Российской Федерации проводится особая политика по совершенствованию взаимодействия механизма защиты прав ребёнка, происходит поиск адекватных институциональных форм, которые помогли бы сделать механизм защиты прав ребенка в России более эффективным. Так, проводится поддержка семей с детьми в виде получения пакета социальных гарантий, в 2020 году в связи с пандемией миллионам семей с детьми выплатили детские пособия, была усовершенствована система медицинской помощи детям. Проводится политика в сфере образования детей в Российской Федерации, в 2019 году введено в эксплуатацию 577 детских садов на 78 965 новых мест, в 2020 году введено еще 737 детских садов на 103 868 новых мест. Повсеместно происходит строительство инновационных школ, оборудованных специальным техническим оснащением.

Особую актуальность представляет положение детей, составляющих значительную часть многомиллионной миграции между странами бывшего СССР. И национальные миграционные законы, и международные соглашения о реадмиссии, заключенные между рядом стран региона, не рассматривают детей как особую категорию, нуждающуюся в особой защите. Основным документом, регулирующим правовые и технические вопросы перемещения детей между этими странами, до сих пор остается и формально, и содержательно устаревшее Кишиневское соглашение (о сотрудничестве государств – участников СНГ в вопросах возвращения несовершеннолетних в государства их постоянного проживания, 2002). Сегодня это приводит к продолжающимся нарушениям прав детей: их длительному нахождению в фактически закрытых учреждениях, лишению доступа к образованию и нормальному семейному окружению.

На международном уровне также существуют проблемы в сфере международной деятельности по защите российских детей, усыновленных иностранными гражданами; защиты детей, рожденных в смешанных браках; неправомерного изъятия детей из российских семей, проживающих за рубежом.

Поскольку, основная функция Уполномоченного по правам ребёнка – это непосредственная защита прав и свобод детей, в современных реалиях данный институт актуален, как никогда. Детский омбудсмен напрямую связан с эффективностью защиты прав ребёнка, выполняет уникальную роль в системе защиты прав ребёнка.

Важным шагом по совершенствованию защиты прав и законных интересов ребенка в Российской Федерации стал Указ Президента Российской Федерации в 2009 году о введении должности Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка. А также принятие в 2018 году ФЗ "Об уполномоченных по правам ребенка в Российской Федерации", в котором законодательно закрепили особенности правового положения, основные задачи, полномочия федерального уполномоченного по правам ребенка, а также основы правового статуса региональных уполномоченных.

В Послании Президента РФ Федеральному Собранию РФ 2019 года Президент РФ Владимир Владимирович Путин подчеркнул, что высшим

национальным приоритетом является сбережение и приумножение народа России.

Исходя из доклада Анны Кузнецовой, Уполномоченного по правам ребёнка при Президенте РФ: «Сегодня ни одно ведомство в системе исполнительной власти не реализует задачи защиты детства в полном смысле этого слова. Специфика одного предполагает защиту здоровья детей, другого – права на образование, третьего – на безопасность, и так более двадцати структур».

Также, Доклад о деятельности Уполномоченного при Президенте по правам ребёнка в Российской Федерации за 2019 год гласит, что защита прав российских детей на территории государств СНГ осуществляется Уполномоченным по правам ребёнка в процессе деятельности, и носит правовой характер в рамках международного права и действующих двусторонних соглашений. В частности, в 2019 году Уполномоченный совместно с МИД РФ оказывал правовое сопровождение российских граждан, содействовал скорейшему разрешению возникающих проблем с их детьми за рубежом.

**Объектом исследования** выступают общественные отношения, возникающие в связи с определением и реализацией конституционно-правового статуса Уполномоченного по правам ребенка в Российской Федерации и странах СНГ.

**Предмет исследования** составляют Конституция РФ, федеральные конституционные законы, федеральные законы, законы Российской Федерации, акты Президента РФ и исполнительных органов государственной власти, судебная и правоприменительная практика, проекты федеральных законов и иных нормативно-правовых актов, конституции и иные законодательные акты стран СНГ (законы, постановления, указы стран СНГ).

**Объектом** исследования выступают общественные отношения, возникающие в связи с определением и реализацией конституционно-правового статуса Уполномоченного по правам ребенка в Российской Федерации и странах СНГ.

**Предмет исследования** составляют Конституция РФ, федеральные конституционные законы, федеральные законы, законы Российской Федерации, акты Президента РФ и исполнительных органов государственной власти, судебная и правоприменительная практика, проекты федеральных законов и иных нормативно-правовых актов, конституции и иные законодательные акты стран СНГ (законы, постановления, указы стран СНГ).

**Целью работы** является проведение комплексного исследования особенностей и закономерностей возникновения и развития конституционно-правового статуса уполномоченного по правам ребенка в странах СНГ и проведение сравнительного анализа.

Для ее достижения автором были поставлены следующие **задачи**:

- определение места детского омбудсмана в международной системе защиты прав ребёнка;
- исследование становления и развития института Уполномоченного по правам ребёнка в странах Содружества независимых государств;
- раскрытие конституционно-правового статуса Уполномоченного по правам ребёнка в Российской Федерации;
- анализ конституционно-правового регулирования и деятельности детского омбудсмана в иных странах СНГ;
- предложения по совершенствованию механизма взаимодействия детского омбудсмана в странах СНГ.

**Степень научной разработанности темы исследования.** Тематика выпускной квалификационной работы обусловила комплексный характер изучения научных разработок представителей российской правовой науки. Общетеоретической основой работы, в которых рассматривался конституционно-правовой статус ребенка, послужили труды: Р.А. Курбанова, Д.Б. Каткова, Е.В. Корчиго, И.Е. Певцова, Н.И. Матузова, Б.М. Семенко, Л.В. Саенко, С.А. Горячева.

Автор обращался к исследованиям, посвященным изучению международного опыта формирования института детского омбудсмана: М.Н.

Алиева, А.С. Автономова, А.М. Ибрагимова; М.С. Башимова, Л.Г. Берлявского, М.А. Манукяна; Л.В. Ржевской; О.В. Федорова; Б.Т. Худоярова.

Вопросы использования зарубежного опыта формирования и функционирования института Уполномоченного по правам ребенка были рассмотрены таким ученым, как А.В. Журко.

Автор обращался к исследованиям, посвященным правам человека и гарантиям их реализации в России: Г.Н. Комковой, Е.А. Крючковой (Тихон), А.Н. Гайнетдинова, Т.И. Мирской, А.В. Зиновьева, К.К. Гасанова, Л.Н. Федорова, С.В. Калашникова, А.А. Югова, Е.А. Еремеева.

Общетеоретической основой работы, в которых отражается история становления и развития института Уполномоченного по правам ребенка, послужили труды таких ученых, как С.Л. Смирнов, Н.Ю. Хаманева, Л.В. Ржевская, Е.С. Устинович, Н.В.Фоломеева; В.В. Кулапов; О.Н. Хохидра.

Особенности правового статуса Уполномоченного по правам ребенка в Российской Федерации были исследованы О.В. Федоровой.

Определенный вклад в разработку отдельных вопросов регулирования прав несовершеннолетних был внесен С.П. Гришаевым, И.Г. Королем, Н.Р. Косевичем, Л.С. Казаковой; Т.К. Ростовской, И.В.Ростовской; М.С. Семикиной; А.Н. Тарасенковой; В. Шух; В.И. Абрамовым; Ю.Ф. Беспаловым; А.Ю. Бухаровым; О.А. Егоровой.

Научную базу исследования теоретических основ правового статуса Уполномоченного по правам ребенка при Президенте РФ составили работы С.Н. Ивахненко, И.С. Шульженко.

Вопросы функционирования и взаимодействия федерального уполномоченного с уполномоченными по правам ребенка в субъектах РФ исследовались А.В. Колосовым.

Однако проведение комплексного сравнительно-правового анализа конституционно-правового статуса уполномоченного по правам ребенка в странах СНГ и России не проводилось. Этим и обусловлена научная новизна и актуальность настоящей магистерской работы.

**Теоретическая основа исследования** представлена современными достижениями науки конституционного права, а также результатами изысканий в области теории и истории государства и права, международного права, семейного права, гражданского и уголовного права и иных гуманитарных наук.

**Правовую основу исследования** составили Конституция 1993г., международные правовые акты; конституции и иные нормативные правовые акты стран СНГ; федеральные конституционные законы, федеральные законы, указы Президенты РФ, послания Президента РФ Федеральному Собранию; постановления Правительства РФ; региональное законодательство Саратовской области; региональное законодательство.

**Эмпирической основой исследования** послужили статистические данные и нормативные документы по вопросам государственной защиты прав и законных интересов детей в России и за рубежом, нормативные акты, касающиеся прав несовершеннолетних, доклады Уполномоченных по правам ребенка.

На **защиту выносятся** следующие положения:

**1.** В ходе проведенного исследования выработана авторская классификация моделей детского омбудсмена по различным основаниям:

*- в зависимости от порядка формирования (назначения):*

1) назначается (избирается) парламентом, либо одной из его палат, чаще всего нижней (Молдова, Германия, Польша, Хорватия);

2) формируется исполнительными органами власти (сравнительно редкая модель, Франция и некоторые штаты США);

3) назначается на должность Президентом (Россия);

4) учреждается неправительственными организациями и работает под их эгидой (Финляндия, Израиль).

*- в зависимости от самостоятельности (независимости) осуществления полномочий, подконтрольности и подотчетности:*

1) должность уполномоченного по правам ребёнка создаётся в рамках существующих правозащитных государственных органов в качестве одной из

структур (уполномоченного по правам человека или национального комитета (совета) по правам ребёнка) (Таджикистан, Дания);

2) должность омбудсмена по правам ребёнка подконтрольна и подотчетна органу, которым назначается (учреждается) (Великобритания);

3) должность уполномоченного самостоятельна, омбудсмен по правам ребёнка никому не подотчетен и не подконтролен (Швеция, Норвегия);

4) должность омбудсмена учреждается неправительственными организациями, которым подконтролен и подотчетен омбудсмен (Финляндия, Израиль).

*2.С целью повышения конституционно-правового статуса детского омбудсмена, придания ему статуса независимого органа, повышения парламентского контроля в Российской Федерации предлагается закрепить его должность на конституционном уровне путем принятия Закона РФ о поправке к Конституции РФ "Об уполномоченных по правам ребёнка в Российской Федерации", изложив часть 4 статьи 67.1 Конституции РФ в следующей редакции «4. Дети являются важнейшим приоритетом государственной политики России. Государство создает условия, способствующие всестороннему духовному, нравственному, интеллектуальному и физическому развитию детей, воспитанию в них патриотизма, гражданственности и уважения к старшим. Государство, обеспечивая приоритет семейного воспитания, берет на себя обязанности родителей в отношении детей, оставшихся без попечения. На обеспечение гарантий государственной защиты прав и законных интересов детей направлена деятельность Уполномоченного по правам ребенка в Российской Федерации и уполномоченных в субъектах Российской Федерации, действующих в соответствии с федеральным законом».*

*3. Ввести в часть 1 статьи 103 Конституции РФ п. е.1) «назначение на должность и освобождение от должности Уполномоченного по правам ребенка в Российской Федерации. Уполномоченным по правам ребенка может быть гражданин Российской Федерации, постоянно проживающий в Российской Федерации, не имеющий гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на*



*постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства. Уполномоченному по правам ребенка в порядке, установленном федеральным законом, запрещается открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации».* Порядок назначения аналогичен порядку назначения Уполномоченного по правам человека в РФ.

4. Ввести в Федеральный закон от 07.05.2013 N 77-ФЗ "О парламентском контроле" пункт 13.1) *«осуществление Государственной Думой взаимодействия с Уполномоченным по правам ребенка в Российской Федерации» с соответствующими изменениями в Регламенте Государственной Думы, утвержденном Постановлением Государственной Думы от 22 января 1998 г. № 2134-П ГД;*

5. Изложить статью 8 Федерального закона от 27.12.2018 N 501-ФЗ "Об уполномоченных по правам ребенка в Российской Федерации" в следующей редакции *« 1. По окончании календарного года Уполномоченный направляет доклад о своей деятельности Президенту Российской Федерации, в Совет Федерации и Государственную Думу, Правительство Российской Федерации, Конституционный Суд Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации, Генеральному прокурору Российской Федерации и Председателю Следственного комитета Российской Федерации. 2. По отдельным вопросам соблюдения прав и законных интересов детей в Российской Федерации Уполномоченный может направлять в Государственную Думу специальные доклады. 3. Ежегодные доклады Уполномоченного подлежат обязательному официальному опубликованию в "Российской газете", специальные доклады по отдельным вопросам могут быть опубликованы по решению Уполномоченного в "Российской газете" и в других изданиях».*

6. Ввести пункт 3.2) в часть 1 статьи 27 Регламента Совета Федерации, утвержденного Постановлением Совета Федерации от 30 января 2002 г. N 33-СФ, *«рассматривает ежегодный доклад Уполномоченного по правам ребенка в Российской Федерации и готовит по нему заключение».*

7. С целью обеспечения и реализации норм Конституции РФ, а именно статей 2, 17, 19, часть 4 67.1, пункта в) статьи 71, пункта б) ст. 72 должность уполномоченного по правам ребенка в субъектах РФ сделать *обязательной*, в связи с чем часть 1 статьи 13 Федерального закона от 27.12.2018 N 501-ФЗ "Об уполномоченных по правам ребенка в Российской Федерации" изложить в следующей редакции: «Законом субъекта Российской Федерации *учреждается* должность уполномоченного по правам ребенка в субъекте Российской Федерации в целях .....».

8. Стремясь к усилению роли детских омбудсменов в деле защиты прав ребенка на территории субъекта Российской Федерации, при обращении к федеральному Уполномоченному в качестве обязательной процедуры следует предусмотреть предварительное обращение к соответствующему региональному уполномоченному по правам ребенка, в связи с чем изложить статью 7 Федерального закона от 27.12.2018 N 501-ФЗ "Об уполномоченных по правам ребенка в Российской Федерации" в следующей редакции: «1. Уполномоченный рассматривает обращения граждан (в том числе несовершеннолетних), объединений граждан, организаций (далее в настоящей статье - заявители), содержащие предложения, заявления, жалобы или информацию по вопросам, касающимся нарушения прав и законных интересов детей, в порядке, установленном Федеральным законом от 2 мая 2006 года N 59-ФЗ "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации", настоящим Федеральным законом, а также в порядке, утвержденном Уполномоченным. *Перед подачей обращения к Уполномоченному, заявители обязаны предварительно обратиться к соответствующему уполномоченному по правам ребенка в субъекте Российской Федерации*».

9. С целью повышения эффективности механизма защиты прав и законных прав детей в странах СНГ необходимо:

1) закрепить должность детского омбудсмена на конституционном уровне и унифицировать его конституционно-правовой статус на данном геополитическом пространстве, включив в него ряд обязательных элементов:

- является независимым и неподконтрольным органам власти,

- избирается парламентом и осуществляет с ним тесное взаимодействие в различных формах,

- обладает безупречной репутацией и опытом правозащитной деятельности в области детства,

- осуществляет на межгосударственном уровне взаимодействие с уполномоченными по правам ребенка стран СНГ.

2) создать на межгосударственном уровне орган, обеспечивающий взаимодействие детских омбудсменов стран СНГ - Союз омбудсменов по правам ребёнка в странах СНГ, деятельность которого будет регулироваться специальным Положением.

**Практическая значимость исследования** заключается в сформулированных в работе теоретических положениях и практических рекомендациях по изменению конституционно-правового статуса Уполномоченного по правам ребёнка в странах СНГ. Предложенные в исследовании рекомендации носят практический характер, их применение позволит разрешить имеющиеся правоприменительные проблемы в сфере взаимодействия омбудсменов по правам ребёнка стран СНГ.

**Апробация результатов исследования.** Основные положения обсуждались на следующих научно-практических конференциях, круглых столах и конкурсах:

1. Магистерский круглый стол «Конституция и развитие законодательства» в рамках X Международного Конституционного Форума «Российский конституционализм: научное осмысление и реальность» (Саратов, СГУ имени Н.Г. Чернышевского, юридический факультет, 5 декабря 2018 г.). Доклад на тему: *«Конституционно-правовой статус Уполномоченного по правам ребенка в России».*

2. X Международная научно-практическая конференция на тему: «Права человека в современном мире: концепции, реальность, будущее» (Саратов, СГУ имени Н.Г. Чернышевского, юридический факультет, 14 декабря 2018 г.). Доклад на тему: *«Уполномоченный по правам ребенка как гарантия защиты прав человека».*

3. XII Международная научно-практическая конференция «Актуальные проблемы правового, социального и политического развития России» (Саратов, Саратовский национальный исследовательский государственный университет имени Н.Г. Чернышевского, 25 апреля 2019 г.). Доклад на тему: *«Система взаимодействия детского омбудсмена с институтами гражданского общества по вопросам защиты прав ребенка в России»*.

4. XI Международная научно-практическая конференция студентов, магистрантов, аспирантов, соискателей «Права человека в современном мире: концепции, реальность, будущее» (Саратов, Саратовский национальный исследовательский государственный университет имени Н.Г. Чернышевского, 6 декабря 2019 г.). Доклад на тему: *«Механизмы взаимодействия детского омбудсмена с институтами гражданского общества по вопросам защиты прав ребенка в России и иных странах СНГ»*.

5. XI Международный Конституционный форум «Система конституционного права современной России: ценности, принципы, институты и нормы» (Саратов, Саратовский национальный исследовательский государственный университет имени Н.Г. Чернышевского, 10 декабря 2019 г.). Доклад на тему: *«Конституционно-правовое регулирование и деятельность детского омбудсмена в странах СНГ»*.

6. VII Международная научно-практическая конференция «Политический образ будущего России: стратегические приоритеты и перспективы в условиях идейно-ценностного плюрализма» (Саратов, Саратовский национальный исследовательский государственный университет имени Н.Г. Чернышевского, 2 октября 2020 г.). Доклад на тему: *«Взаимодействие детского омбудсмена в РФ и других странах СНГ: проблемы и перспективы развития»*.

**Структура работы** обусловлена целями и задачами, отражающими научно-практический характер исследования. Работа включает в себя введение, в котором обозначены цели и задачи исследования; три главы, заключение,

содержащее выводы по проведенному исследованию, библиографический список, приложение.

## **ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ**

**Глава 1** посвящена месту детского омбудсмана в международной системе защиты прав ребёнка. Изучено историческое становление международной системы защиты прав ребёнка и ее современное состояние. Определена роль института уполномоченного по правам ребёнка в этой системе. Сформулирована классификация моделей омбудсмана по правам ребёнка по различным основаниям. Представлена современная статистика наличия должности уполномоченного по правам ребёнка на общем международном уровне в рамках государств СНГ.

**Во главе 2** магистерской работы исследуется конституционно-правовой статус уполномоченных по правам ребёнка в Российской Федерации и иных странах СНГ. В частности, рассматриваются история развития конституционно-правового статуса, основы конституционно-правового статуса, нормативно-правовое закрепление статуса. Проведено сравнительно-правовое исследование конституционно-правового статуса детского омбудсмана в странах СНГ, выявлены лучшие черты статуса, применимые к созданию единой основы для унификации конституционно-правового статуса в рамках стран СНГ, включающего в себя ряд обязательных элементов. Изучен институт региональных уполномоченных по правам ребёнка в РФ. Предложены меры по укреплению конституционно-правового статуса Уполномоченного по правам ребёнка в странах СНГ, на уровне Российской Федерации, на уровне субъектов Российской Федерации.

**Глава 3** посвящена совершенствованию механизма взаимодействия Уполномоченных по правам ребёнка в странах СНГ. Рассмотрены существующие формы взаимодействия детских омбудсменов стран СНГ. Изучен опыт взаимодействия в рамках СНГ уполномоченных по правам человека. Предложено создание на межгосударственном уровне органа, обеспечивающего взаимодействие детских омбудсменов стран СНГ - Союз

омбудсменов по правам ребёнка в странах СНГ, деятельность которого будет регулироваться специальным Положением.

**В заключении** подведены итоги исследования, представлены выводы по основным теоретическим и практическим результатам.