

16. Постановление Правительства РФ от 17 марта 2015 г. № 235 «О порядке присуждения ученых степеней лицам, использующим в своих работах сведения, составляющие государственную тайну» // Российская газета. 2015, 30 марта.

17. Постановление Правительства РФ от 16 февраля 2005 г. № 82 «Об утверждении Положения о порядке передачи информации в Федеральную службу по финансовому мониторингу адвокатами, нотариусами и лицами, осуществляющими предпринимательскую деятельность в сфере оказания юридических или бухгалтерских услуг» (ред. от 08.07.2014 г.) // Российская газета. 2005, 22 февраля; СЗ РФ. 2014. № 28. Ст. 4069.

18. Постановление Правительства РФ от 19 сентября 2003 г. № 584 «Об утверждении Положения о ведении реестра адвокатов иностранных государств, осуществляющих адвокатскую деятельность на территории Российской Федерации» (ред. от 08.12.2008 г.) // Российская газета. 2003, 1 октября; СЗ РФ. 2008. № 50. Ст. 5958.

УДК 342.5

РОЛЬ РОССИЙСКОГО ИНСТИТУТА ОМБУДСМЕНА В ЗАЩИТЕ ПРАВ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ

© 2016 г. А.В. Чубуков

*Белгородский государственный
национальный исследовательский
университет
308015, г. Белгород, ул. Победы, 85*

*National Research University
Belgorod State University
85, Pobedy str.,
Belgorod, 308015*

Статья посвящена выявлению роли института омбудсмена в защите прав несовершеннолетних. В работе представлен анализ докладов российского Уполномоченного по правам человека (2000-2009 г.); обобщены результаты деятельности детского омбудсмена применительно к заявленной теме. В качестве выводов сформулированы предложения автора по совершенствованию деятельности российского института омбудсмена в связи с защитой прав несовершеннолетних.

Ключевые слова: *ребенок, несовершеннолетний, уполномоченный по правам человека, уполномоченный по правам ребенка, обеспечение.*

The article focuses on the role of the Ombudsman in the protection of minors' rights. The paper presents an analysis of the reports of the Russian Commissioner for human rights (2000-2009); summarizes the results of the activities of Ombudsman for children in relation to the declared theme. In the conclusions the article formulates the author's stances on improving the activity of the Russian Institution of the Ombudsman in connection with the protection of minors' rights.

Keywords: *child, juvenile, Commissioner for human rights, the Commissioner for the rights of the child, ensuring.*

Термин «несовершеннолетний» не относится к разряду конституционных, и для определения статуса данной категории целесообразно обращение к российскому законодательству.

В соответствии со ст. 1 Федерального закона от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» [1] любое физическое лицо, не достигшее возраста 18 лет, является несовершеннолетним. Несовершеннолетние, согласно положениям гражданского законодательства (ст. 17, 18, 21, 26, 28) [2], представляют собой физических лиц, обладающих гражданской правоспособностью, но не дееспособностью. С момента рождения и до возраста 6 лет несовершеннолетние считаются малолетними, которые не могут совершать никаких сделок – за них все совершают только их законные представители (родители), опекуны. Малолетним ребенок считается до возраста 14 лет, и согласно нормам Гражданского кодекса РФ такой малолетний ребенок (от 6 лет и до 14 лет) уже имеет право совершать мелкие бытовые сделки. С возраста 14 лет и до 18 лет ребенок уже не считается малолетним, он несовершеннолетний и может совершать иные сделки, помимо мелких бытовых. Однако несовершеннолетний в возрасте от 16 до 18 лет может быть уже полностью эмансипирован и в этом случае перестает быть несовершеннолетним в смысле гражданского законодательства, так как обладает полной дееспособностью [3].

В Семейном кодексе РФ нет правовых норм, содержащих в себе определение понятия, кого считать несовершеннолетним [4]. Также согласно ст. 1 Федерального закона «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» ребенком считается любое физическое лицо, не достигшее возраста 18 лет [5].

Таким образом, видим, что в российских правовых актах отсутствуют четкие критерии разграничения статусов ребенка и несовершеннолетнего. Не ставя в рамках данного исследования задачи по выявлению таких критериев, обобщим правозащитную практику российского института омбудсмена применительно к категории физических лиц, не достигших возраста 18 лет.

Уточним, что в фокусе нашего внимания будут доклады российского Уполномоченного по правам человека до 2009 г., так как с этого периода на федеральном уровне получил специализацию Уполномоченный при Президенте РФ по правам ребенка [6]. А также обобщению будут подвергнуты отдельные результаты деятельности детского омбудсмена.

Итак, анализ докладов российского классического омбудсмена с 2000 по 2009 гг. показал, что в большем их количестве специальная рубрика, которая затрагивает права несовершеннолетних, наличествует. Однако еще раз сделаем ремарку, что термин «несовершеннолетний» Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации не используется. Поэтому в искомых рубриках обнаружены термины «дети» или «ребенок».

Исходя из этого, правам детей и женщин посвящена самостоятельная рубрика в докладах уполномоченного по правам человека за 2000 г. [7] и 2004 г. [8]. При этом отмечена разная последовательность перечисления субъектов. В 2000 г. на первом месте указаны женщины, а в 2004 г. наоборот.

Исключительно правам ребенка / детей посвящены рубрики с различными наименованиями в докладах за 2001 г. («Нарушение прав и законных интересов детей») [9], 2007 г. («Права и законные интересы ребенка») [10], 2008 г. («Права ребенка») [11], 2009 г. («Права и законные интересы ребенка») [12]. Полагаем, отличия в наименованиях не отражаются на содержании указанных рубрик.

Уточним, что в докладах за 2002 г., 2003 г., 2005 г. и 2006 г. самостоятельные рубрики по заявленному предмету отсутствуют.

Вместе с тем в указанном хронологическом периоде с 2000 г. по 2009 г. Уполномоченным по правам человека в отношении прав несовершеннолетних были достигнуты положительные результаты. Это связано с тем, что с первых дней функционирования, выезжая в субъекты Федерации, Уполномоченный по правам человека и сотрудники его аппарата в обязательном порядке посещали детские дома, больницы, социальные приюты, интернаты, воспитательные колонии, в которых содержатся несовершеннолетние осужденные. При установлении фактов нарушения прав детей / несовершеннолетних Уполномоченный в соответствии со своей компетенцией принимал меры по восстановлению таких прав и законных интересов.

В целом, возникающие проблемы стабильно себя проявляли ежегодно и касались:

- вовлечения несовершеннолетних в наркобизнес;
- получения жилья бывшими воспитанниками детских домов;
- отказа в постановке на учет нуждающихся в получении жилья детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также предоставления жилья, непригодного для проживания;
- нарушения прав детей в интернатных учреждениях;
- распространения среди несовершеннолетних таких социальных заболеваний, как туберкулез, венерические болезни, СПИД, гепатит В и С и др.;
- ухода за брошенными детьми в больницах и других медицинских учреждениях;
- соблюдения прав детей-инвалидов и др.

Достижению положительных показателей в правозащитном пространстве в отношении прав несовершеннолетних также способствовала просветительская деятельность Уполномоченного по правам человека.

К примеру, 15 сентября 2000 г. в связи с 10-летием вступления в России в силу Конвенции ООН о правах ребенка, аппаратом Уполномоченного была организована консультативно-просветительская акция «Детский телефон доверия». В ходе ее проведения зарегистрировано 116 звонков из г. Москвы, Красноярского, Ставропольского краев, Белгородской, Вологодской, Воронежской, Калужской, Ленинградской, Московской, Новгородской, Нижегородской, Ростовской, Свердловской и Ярославской областей.

В последующем данная акция стала уже традиционной в работе аппарата Уполномоченного по правам человека.

Таким образом, представленные нами факты, связанные с деятельностью российского классического омбудсмана в отношении детей / несовершеннолетних, свидетельствуют в пользу позитивной тенденции в обеспечении их прав. Деятельность отечественного Уполномоченного не только положительно корректировала статус заявленной категории населения, но также носила и профилактический, и информативный характер.

Следует отметить, что специализация российского института омбудсмана в направлении защиты прав детей и несовершеннолетних состоялась, в том числе, и по инициативе «классического» Уполномоченного по правам человека.

С 1998 г. в ряде субъектов Федерации (Волгоградская, Калужская, Новгородская области и г. Санкт-Петербург) и муниципальных образований (Екатеринбург, Арзамасский район Нижегородской области) был реализован проект «Формирование в Российской Федерации института Уполномоченного по правам ребенка». Инициатором проекта выступило Министерство труда и социального развития Российской Федерации и при поддержке Детского фонда ООН (ЮНИСЕФ) [13].

В 1999 г. Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации поддержал предложение Федерального Уполномоченного, представителей неправительственных правозащитных организаций об учреждении в стране должности Уполномоченного по правам ребенка.

В 2001 г. в этом направлении был сделан первый реальный шаг – вступление в силу Закона города Москвы «Об Уполномоченном по правам ребенка в городе Москве».

В целом, опыт субъектов Российской Федерации в заявленном аспекте является более длительным по сравнению с федеральным уровнем, так как общегосударственный Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по правам ребенка появился только в 2009 г.

В настоящее время этот институт занял прочное место в системе государственных органов, стал эффективным механизмом комплексной защиты прав и законных интересов детей / несовершеннолетних, а также инструментом независимого государственного контроля за соблюдением заявленного группы прав и интересов [14, с. 44-49].

За последние годы в России было принято более сотни законов, дополнений и изменений в законодательные акты, которые направлены на улучшение положения детей / несовершеннолетних. Изменения в семейном, гражданском и административном законодательстве, затрагивающие повышение ответственности родителей в спорах по вопросам воспитания детей, явились важным этапом в гарантии права ребенка воспитываться в семье и соблюдении принципа паритетности прав и обязанностей родителей. В частности, была принята носящий концептуальный характер Национальная стратегия действий в интересах детей на 2012-2017 гг. [15]. По поручению Президента России с того момента на правительственном уровне разрабатываются и принимаются акты по реализации данной стратегии [16, 17, 18, 19]. Также Уполномоченный при Президенте по правам ребенка разработал проект Федеральной целевой программы «Россия без сирот» на 2013-2020 гг. [20].

Кроме этого, детский омбудсмен активно способствовал формированию института уполномоченного по правам ребенка в субъектах Российской Федерации, предназначенного для выполнения важнейшей социальной функции системообразующего органа, направляющего и координирующего деятельность всех иных субъектов системы защиты детства. Данный институт создан и успешно совершенствуется во многих субъектах Российской Федерации, заслужив за время работы доверие и положительную оценку со стороны граждан [14, с. 44-49].

Уточним, что свою деятельность детский омбудсмен коррелирует с иными государственными органами, что находит свою формализацию в соглашениях о сотрудничестве. В настоящее время такими партнерами являются: Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, Министерство юстиции Российской Федерации, Генеральная прокуратура Российской Федерации и Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека [21, 22, 23, 24, 25, 26, 27].

Вместе с тем, считаем отрицательным то, что подобного рода соглашение отсутствует у специализированного и классического омбудсменов. С учетом роли Уполномоченного по правам человека в формировании института уполномоченного по правам ребенка, а также в связи с поступающими жалобами о нарушении прав детей / несовершеннолетних к классическому

омбудсмену, считаем целесообразным в инициативном порядке разработать и принять соответствующее соглашение. Кроме того, в опыте заключения уже имеющихся соглашений в качестве адресатов, которым посвящено взаимодействие омбудсменов, указаны как дети, так и несовершеннолетние. Считаем, данный вариант оптимальным и для нашего предложения.

Литература, источники

1. Федеральный закон от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» (ред. от 31.12.2014 г.) // Российская газета. 1999, 30 июня; 2015, 12 января.
2. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (ред. от 23.05.2015 г.) // Российская газета. 1994, 8 декабря; 2015, 26 мая.
3. Бевзюк Е.А., Бирюкова Т.А., Вахрушева Ю.Н., Полит О.И., Тимофеева Н.Ю. Комментарий к Федеральному закону от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» (постатейный) // СПС КонсультантПлюс, 2013.
4. Семейный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 1995 г. № 223-ФЗ (ред. от 20.04.2015 г.) // Российская газета. 1996, 27 января; 2015, 22 апреля.
5. Федеральный закон от 24 июля 1998 г. № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» (ред. от 02.12.2013 г.) // Российская газета. 1998, 5 августа; 2013, 4 декабря.
6. Указ Президента РФ от 1 сентября 2009 г. № 986 «Об Уполномоченном при Президенте Российской Федерации по правам ребенка» // Российская газета. 2009, 4 сентября.
7. Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации в 2000 г. // URL: www.ombudsmanrf.org (дата обращения 15.11.2015 г.).
8. Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации в 2004 г. // URL: www.ombudsmanrf.org (дата обращения 15.11.2015 г.).
9. Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации в 2001 г. // URL: www.ombudsmanrf.org (дата обращения 15.11.2015 г.).
10. Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации в 2007 г. // URL: www.ombudsmanrf.org (дата обращения 15.11.2015 г.).
11. Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации в 2008 г. // URL: www.ombudsmanrf.org (дата обращения 15.11.2015 г.).
12. Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации в 2009 г. // URL: www.ombudsmanrf.org (дата обращения 15.11.2015 г.).
13. Права ребенка. Институт Уполномоченного по правам ребенка в Российской Федерации: опыт проблемы, теоретические модели, нормативно-правовая база. М., 2001.
14. Ивахненко С.Н., Шульженко И.С. Правовое регулирование деятельности уполномоченного по правам ребенка // Ленинградский юридический журнал. 2013. № 2.
15. Указ Президента РФ от 1 июня 2012 г. № 761 «О Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012-2017 годы» // СЗ РФ. 2012. № 23. Ст. 2994.
16. Приказ Минтруда России от 29 апреля 2013 г. № 171 «Об утверждении методических рекомендаций по оценке потребности в дополнительных финансовых ресурсах на повышение оплаты труда работников в соответствии с указами Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики» и от 1 июня 2012 г. № 761 «О Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012-2017 годы» с учетом возможного привлечения не менее трети средств за счет реорганизации неэффективных учреждений» // <http://www.gosmintrud.ru/> (дата обращения 15.12.2015 г.).
17. Постановление Правительства РФ от 6 декабря 2014 г. № 1331 «Об утверждении Правил использования в 2015-2017 годах бюджетных ассигнований, предусмотренных Министерству здравоохранения Российской Федерации, Министерству труда и социальной защиты Российской Федерации, Министерству образования и науки Российской Федерации и Министерству культуры Российской Федерации в целях реализации указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики», от 1 июня 2012 г. № 761 «О Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012-2017 годы» и от 28 декабря 2012 г. № 1688 «О некоторых мерах по реализации государственной политики в сфере защиты детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей»

лей» в части повышения оплаты труда отдельных категорий работников» // СЗ РФ. 2014. № 50. Ст. 7116.

18. Приказ Минкультуры России от 20 февраля 2015 г. № 276 «Об утверждении формы отчета по выполнению соглашений, предусмотренных пунктом 6 Правил использования в 2015-2017 годах бюджетных ассигнований, предусмотренных Министерству здравоохранения Российской Федерации, Министерству труда и социальной защиты Российской Федерации, Министерству образования и науки Российской Федерации и Министерству культуры Российской Федерации в целях реализации указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики», от 1 июня 2012 г. № 761 «О национальной стратегии действий в интересах детей на 2012-2017 годы» и от 28 декабря 2012 г. № 1688 «О некоторых мерах по реализации государственной политики в сфере защиты детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» в части повышения оплаты труда отдельных категорий работников, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 6 декабря 2014 г. № 1331» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения 10.12.2015 г.).

19. Распоряжение Правительства РФ от 5 февраля 2015 г. № 167-р «Об утверждении плана мероприятий на 2015-2017 годы по реализации важнейших положений Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012-2017 года» // СЗ РФ. 2015. № 7. Ст. 1067.

20. URL: <http://www.kuban.aif.ru/society/article/24108> (дата обращения 10.12.2015 г.).

21. Соглашение между Министерством Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий и Уполномоченным при Президенте Российской Федерации по правам ребенка // URL: <http://www.rfdeti.ru/files/31> (дата обращения 10.12.2015 г.).

22. Соглашение между Министерством Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий и Уполномоченным при Президенте Российской Федерации по правам ребенка о взаимодействии по вопросам защиты прав и интересов ребенка в области обеспечения безопасности в чрезвычайных ситуациях // URL: <http://www.rfdeti.ru/files/31> (дата обращения 10.12.2015 г.).

23. Соглашение между Министерством юстиции Российской Федерации и Уполномоченным при Президенте Российской Федерации по правам ребенка // URL: <http://www.rfdeti.ru/files/31> (дата обращения 10.12.2015 г.).

24. Соглашение между Министерством юстиции Российской Федерации и Уполномоченным при Президенте Российской Федерации по правам ребенка о взаимодействии в области защиты прав и интересов несовершеннолетних // URL: <http://www.rfdeti.ru/files/31> (дата обращения 10.12.2015 г.).

25. Соглашение между Генеральной прокуратурой Российской Федерации и Уполномоченным при Президенте Российской Федерации по правам ребенка // URL: <http://www.rfdeti.ru/files/31> (дата обращения 10.12.2015 г.).

26. Соглашение между Генеральной прокуратурой Российской Федерации и Уполномоченным при Президенте Российской Федерации по правам ребенка о взаимодействии в вопросах защиты прав, свобод и охраняемых законом интересов несовершеннолетних // URL: <http://www.rfdeti.ru/files/31> (дата обращения 10.12.2015 г.).

27. Соглашение между Федеральной службой по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека и Уполномоченным при Президенте Российской Федерации по правам ребенка // URL: <http://www.rfdeti.ru/files/31> (дата обращения 10.12.2015 г.).