

УДК 316.334.4

ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ИНСТИТУТА УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ РЕБЁНКА КАК ЭЛЕМЕНТ РАЗВИТИЯ ПРАВОВОГО ГОСУДАРСТВА И СИСТЕМЫ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ ДЕТСТВА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

А. М. Рогова^a, С. А. Давыдов^b

^a Санкт-Петербургский государственный университет, Санкт-Петербург, Россия.

^b Санкт-Петербургский государственный экономический университет, Санкт-Петербург, Россия.

Аннотация. В статье рассказывается о специфике института Уполномоченного по правам ребёнка, основных его функциях, его месте в системе защиты прав детей. Показаны особенности становления и функционирования данного института в мировой практике и в России, специфика правового и социального статуса Уполномоченного по правам ребёнка, его взаимодействие с другими организациями и системами. Авторы подчёркивают, что введение этой должности в систему социальной защиты детства является прогрессивным шагом и в становлении правового государства, поскольку правозащитные и социальные учреждения не всегда могут решить проблемы по защите и охране прав детей. В то же время деятельность данного института чаще всего носит рекомендательный характер, его цель — не заставлять, а убеждать органы власти, социальные и иные учреждения в необходимости мероприятий по улучшению положения и реализации прав детей. В своей деятельности Уполномоченный находится как бы впереди, отражая тенденции в государственной детской политике.

Проанализированы основные направления деятельности института Уполномоченного, а также указаны те аспекты, которые пока остаются дискуссионными и за рамками исследований. Чаще всего это оценка деятельности Уполномоченного и восприятие его глазами общественного мнения. По мнению авторов, институт Уполномоченного по правам ребёнка в Российской Федерации находится в стадии становления, но уже активно действует и включён в систему защиты прав детей. Определены цель, функции социального института, содержание социальных ролей, ценности и нормы. Этот институт приобрёл некую гибридную форму, что-то среднее между государственными и общественными организациями.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: Уполномоченный по правам ребёнка, правовое государство, правовая система, права детей, правозащитная деятельность, социальное функционирование института Уполномоченного по правам ребёнка, проблема оценки деятельности Уполномоченного.

Социальная модернизация России затронула все социальные институты общества, в том числе и правовую систему. Происходит переоценка правовых норм как элементов, регулирующих поведение людей, взаимоотношения граждан и государства. Налицо изменение правовых норм, правозащитных практик, правовой системы общества в целом, меняется отношение и к правам человека. Одним из элементов правовой модернизации России становится приоритет прав личности над интересами государства [3, с. 48–50].

Развитие правового государства в современной России является одной из государственных задач. В послании Президента РФ к Федеральному собранию в начале 2018 года отмечено, что для развития правового государства «мы должны расширить пространство свободы, причём во всех сферах, укреплять институты демократии, местного самоуправления, структуры гражданского общества, судов, быть страной, открытой миру, новым идеям и инициативам» [9].

Тема правового государства является актуальной для социологии и иных общественных

наук. Она отражена в работах Т. Гобса, Р. Паунда, Г. Гурвич и других. Социологи Г. Спенсер, Т. Парсонс, Э. Дюркгейм рассматривали правовое государство как этап развития общества, переход к более цивилизованным формам. Право регулирует то поведение людей, которое имеет последствия и значение для государства, личности и общества. Когда какое-либо явление в обществе становится социальной нормой или социальной проблемой, то государство разрабатывает нормативно-правовые акты, регламентирующие данный вопрос. Таким примером может служить правовое регулирование подростковой трудовой занятости с целью предупреждения нарушений и защиты их прав [21, с. 732].

Кроме того, общество является источником права и правовых норм, для формирования которых важно народное правосознание. Как писал социолог К. М. Тахтарев в начале XX века: «Народная инициатива и референдум делают народ истинным творцом правовых норм, главнейшим источником которых должно считаться народное правосознание» [14, с. 805–806]. В то же время деятельность государства способна влиять на развитие правовой

культуры, правосознание и функционирование правовой системы общества в целом.

С позиций символического интеракционизма общество также создаёт условия и предпосылки для развития правовых норм и правового государства в целом, определяет специфику функционирования правовых норм. Одновременно общество является и объектом правового воздействия со стороны государства.

Таким образом, с позиций социологии права прослеживается тесная связь между правовым государством и обществом как социальной системой. Важными функциями правового государства считаются правозащитная, правотворческая, правоохранительная деятельность. Важными условиями для развития правового государства считают уровень правовой социализации, правовой культуры, правосознания и правового поведения.

В процессе развития правового государства как одного из аспектов социальной модернизации России предполагается усложнение социальной структуры общества, появление новых правозащитных институтов и практик. Таким примером может служить появление института Уполномоченного по правам человека, Уполномоченного по правам предпринимателей в рамках развития правового государства в России.

Проблемы становления и развития правового государства в России приобретают новое значение в трудах социологов и юристов. Можно выделить работы А. Н. Соколова, А. Н. Медушевского, О. Н. Шмелёвой, С. А. Березцовой, А. А. Фурсова, В. В. Кожевникова, А. М. Смирнова.

Уделяется внимание анализу социальных условий общества для развития, функционирования правовых норм и правовых практик, тенденциям и проблемам развития законодательства. Исследователи отмечают такие проблемы общества, как правовой нигилизм, низкий уровень правовой социализации, низкую правовую культуру, недоверие населения к деятельности правозащитных структур, бюрократизацию при защите прав личности [13, с. 31–35].

В условиях социальной модернизации права отдельных социально-демографических групп (например, детей, инвалидов, лиц с семейными обязанностями, женщин) выделяются в самостоятельную область правового регулирования. Это требует не только развития правовых норм, но и создания условий для реализации прав, а также правозащитных механизмов в обществе. К таким условиям и механизмам можно отнести:

1) экономический — определение источников финансирования, порядков финансирования и размеров финансирования социальных льгот и гарантий;

2) организационно-административный — определение порядка функционирования учреждений социального обслуживания, порядка оказания помощи и защиты социально уязвимым группам;

3) разработка социальных стандартов норм и нормативов по обеспечению и реализации социальных прав, закрепление их в нормативно-правовых актах.

Как справедливо отмечено О. Н. Карповой, в процессе развития правовой модернизации «возрастает потребность в оптимизации национального законодательства, регулирующего права, свободы и защиту интересов своих несовершеннолетних граждан» [3, с. 48–50].

Несмотря на большое количество работ по проблемам правового государства в РФ, специфика социального функционирования отдельных социальных институтов по защите прав личности и различных социально-демографических групп остаётся за рамками исследований. Нас в этом ключе интересует деятельность института Уполномоченного по правам ребёнка как элемента правового государства и как элемента социальной защиты семьи и детства.

Деятельность института Уполномоченного по правам ребёнка изучали такие авторы, как Т. М. Чапурко, П. Л. Лихтер, О. Н. Карпова, В. Р. Дзьоник, Е. А. Бондарева, Е. А. Руднова, Г. В. Синцов, Е. В. Гашина, Ю. Б. Мозайло, Ю. А. Курочкина. В их трудах уделяется внимание социальным условиям становления и развития института Уполномоченного по правам ребёнка в России, проводится анализ его правового статуса, а также сравнение его деятельности с зарубежными странами, его деятельность в регионах.

Как утверждает В. Р. Дзьоник, «функционирование правозащитных механизмов и правозащитных институтов в обществе является одним из критериев развития правового государства» [2, с. 63–66].

Права детей в мировом сообществе выделяют в самостоятельную область исследования и сферу правозащитной деятельности во 2-й половине XX века, но отдельные документы встречаются уже в конце XIX столетия. Чаще всего это связано с глобальными событиями (мировые войны и другие), когда дети нуждаются в специальных мерах поддержки со стороны национальных государств. Так, первые ювенальные суды начинают появляться в конце XIX — начале XX века, где уже закладывается иной подход к проблемам детей и подростков, совершивших правонарушения. Это относится и к зарубежным странам, и к России.

Так, в 1959 году издаётся Декларация ООН о правах ребёнка, в 1989-м — Конвенция ООН о правах ребёнка, которая расширила и конкретизировала права ребёнка в различных сферах жизнедеятельности.

В дальнейшем начинают развиваться национальные законодательства и различные социальные практики по защите прав детей во многих странах. Национальное законодательство многих стран базируется на международных документах, таких как Декларация ООН о правах ребёнка и Конвенция ООН о правах ребёнка.

Что касается системы социальной защиты семьи и детства, то в России она начинает целенаправленно выделяться в самостоятельную область в период рыночных реформ — в 90-е годы. Прежде всего, семейная политика как концептуальная основа социальной защиты семьи и детства складывается в самостоятельное направление государственной социальной политики. Разрабатываются концепция,

её цели и задачи, определяется порядок функционирования и управления системой на федеральном и региональном уровнях. Определяются объект и субъект семейной политики. Разрабатывается система государственных социальных гарантий, льгот, нормативов и норм социального обеспечения и помощи семьям с детьми. Принимаются нормативно-правовые акты, регулирующие реализацию и защиту прав детей в семье и иных сферах. Законодательство, определяющее права детей и свободы детей как социально-демографической группы, сложилось на трёх уровнях: международном, федеральном (российском) и региональном. Следует отметить, что законодательство становится всё более дифференцированным, постоянно развивается и охватывает права различных категорий: всех детей и с особыми проблемами. К категориям детей с особыми проблемами законодательство относит: сирот, детей, проживающих в замещающих семьях, детей-инвалидов, детей, совершивших правонарушения, детей в социально опасном положении и других.

Помимо этого, складывается в самостоятельную область система социальной помощи семье и детям, разрабатываются ювенальные технологии по защите прав детей. Появляются учреждения социального обслуживания и помощи семьям с детьми, дети выделяются в самостоятельный объект социальной помощи [4, с. 264; 1, с. 47–58]. Определяется порядок функционирования организаций, защищающих права детей. Начинается подготовка специалистов для функционирования системы защиты прав детей. В настоящее время определены и функционируют досудебный и судебный порядок защиты прав детей. Согласно законам РФ, интересы ребёнка защищают и представляют родители или лица, их заменяющие (опекуны, попечители, приёмные родители, работники государственных учреждений, если дети находятся в государственном детском учреждении).

Среди правозащитных учреждений по правам детей можно назвать органы опеки и попечительства, прокурорский надзор, суд. Таким образом, в современной России сложилась система защиты прав детей. В то же время выделяют проблемы в её функционировании. К таким проблемам относят: несовершенство и пробелы законодательства, доступность правозащитных учреждений и организаций, знания о порядке защиты и реализации прав детей родителями и законными представителями. В таких условиях требуется развитие альтернативных (негосударственных) форм защиты интересов и прав детей, что свидетельствует о развитии не только правового государства, но и гражданского общества. Это могут быть правозащитные, общественные, некоммерческие организации, различные лиги, иные формы общественных объединений и гражданских инициатив, если их деятельность не противоречит закону. Одним из таких субъектов защиты прав детей становится и фигура Уполномоченного по правам ребёнка.

Институт детского омбудсмена начал свою работу в России более 10 лет назад в качестве опыта отдельных регионов согласно Указу Президента №986 от 01.09.2009. За 10 лет развития эта

должность появилась в 85 регионах и начала функционировать, в 2018 году был издан федеральный закон «Об Уполномоченном при Президенте Российской Федерации по правам ребёнка» [15; 17].

По мнению исследователей, введению этой должности в систему защиты прав детей способствовали следующие социальные условия:

1. Изменения в мировом сообществе отношения к детям, влияние международного законодательства (гуманизация и инфильтрация норм международного права). Происходит выделение детства в самостоятельный период человеческой жизни, в течение которого ребёнку требуется забота и помощь со стороны государства и общества [20, с. 14–21].

2. Ухудшение социально-экономического положения большинства российских семей с детьми, сокращение форм социальной поддержки со стороны государства в 90-е годы, рост жестокого обращения с детьми, социального сиротства, детской безнадзорности и безнадзорности, снижение воспитательного потенциала семьи.

3. Неэффективность традиционных социальных институтов по защите прав и интересов детей (даже дети в семье не всегда защищены от нарушения их прав, а в образовательных учреждениях не всегда есть технологии и ресурсы по защите прав детей) [4, с. 264].

4. Увеличение числа социальных рисков в обществе и отсутствие эффективных социальных механизмов по их минимизации (например, вовлечение несовершеннолетних в преступную деятельность, в киберпреступность). Кроме того, часть рисков остаются неизученными и не всегда оценены негативные последствия таких рисков (например, интернет-риски) [18, с. 109–125].

В отличие от других учреждений и организаций по защите прав детей (органов опеки, прокуратуры), институт Уполномоченного по правам ребёнка обладает следующей спецификой:

1. За защитой прав к Уполномоченному могут обращаться сами дети в любом возрасте, в то время как в государственные учреждения могут обращаться только взрослые как представители детей (родители, опекуны) или дети с определённого возраста.

2. Если в государственные учреждения чаще обращаются по факту нарушения прав детей, то Уполномоченный часто действует предупреждающе: выявляет пробелы и противоречия в правовой базе на федеральном и региональном уровне при реализации прав детей.

3. Выявляет факторы, условия и трудности в реализации прав детей, социально-экономические и организационно-административные проблемы регионов при реализации и защите прав детей.

4. Уполномоченный обращается в органы власти с целью совершенствования системы защиты и реализации права детей, вносит предложения для изменения нормативно-правовой базы и развития условий для защиты прав детей. Может обращаться и в СМИ, если проблема нарушения прав имеет масштабный характер. Например, выявленные случаи массового жестокого обращения с детьми в государственных социальных учреждениях [1, с. 47–58].

В то же время институт Уполномоченного по правам ребёнка является достаточно молодым, о чём говорят его различные организационно-правовые формы в регионах: от полной самостоятельности до слияния с другими структурами, например передача его функций Уполномоченному по правам ребёнка. Специфической чертой Уполномоченного по правам ребёнка является независимость от органов власти. В то же время кандидат на эту должность должен соответствовать определённым требованиям и назначается президентом на федеральном уровне. А его представители на региональном уровне могут как назначаться, так и избираться, или его функции могут выполнять и другие должностные лица (например, депутаты Законодательного собрания [6; 15; 17, с. 128–131].

Таким образом, развитие института Уполномоченного по правам ребёнка является результатом требования времени, результатом развития системы защиты прав детей, правового государства, ростом проблем в детско-родительских отношениях, изменением отношения государства к детям в целом.

Как отмечает Т.М. Чапурко, несмотря на достаточно небольшой период существования, «данный институт активно работает и самостоятельно функционирует». Для связи с общественностью институт создал сайт Уполномоченного, а также проводятся мероприятия, конференции, рабочие встречи с представителями органов власти и с другими специалистами по защите прав детей. В рамках деятельности Уполномоченного публикуется отчёт о положении детей в России и в регионах на основании статистики [19, с. 115–121].

Институт Уполномоченного по правам ребёнка имеет ряд вспомогательных структур, помимо личности Уполномоченного. Например, Общественный совет при Уполномоченном, Экспертный совет и ряд других. Это говорит о многообразии его деятельности. Об этом свидетельствует и наличие представителей в регионах, когда функционирование на местах даёт возможность улучшать положение детей в России в целом. Как показывает практика, часто инициативы «на местах» дают толчок к изменению законодательства в отношении детей, когда примеру регионов следует вся Россия. Таким примером может служить деятельность Уполномоченного по правам ребёнка в Санкт-Петербурге. Так, благодаря её деятельности (законодательная инициатива) дети с особенностями здоровья теперь имеют возможность получать образование в общеобразовательной школе по специальной программе по всей России [16].

Деятельность Уполномоченного направлена не только на защиту и охрану прав детей, но и на создание благоприятных условий и атмосферы в обществе для реализации прав детей [8, с. 22–27].

Прежде всего это доступ детей к социальным ресурсам общества: образованию, медицинскому обслуживанию, досугу, отдыху, выезду за границу. Особое внимание в деятельности Уполномоченного — это дети с особым социальным статусом (сироты, дети-инвалиды, подростки в местах лишения свободы). Чаще всего это вызвано тем, что для реализации их прав нужны специально созданные правовые и организованные условия.

В практике своей деятельности Уполномоченный по правам ребёнка взаимодействует с государственными учреждениями, НКО, православной церковью, властными структурами, а также со СМИ. Цель деятельности Уполномоченного — не только защита прав детей, но и привлечение к этой проблеме широкой общественности, формирование в обществе толерантного отношения к детям с особыми проблемами и потребностями.

Анализ сайта Уполномоченного по правам ребёнка показывает, что отмечен рост обращений на 100% на сайт Уполномоченного за 10 лет. Это говорит о востребованности данного института. Деятельность Уполномоченного затрагивает все сферы жизнедеятельности ребёнка, где выявлены нарушения прав детей. Так, наиболее часто встречаются нарушения в жилищной сфере (18,9%), праве на образование (25,3%), нарушение прав одним из родителей или законных представителей (22,3%). По региональным данным (Санкт-Петербург), в 85% нарушенные права детей были восстановлены [10; 11].

Кроме того, по инициативе Уполномоченного выявляются и ликвидируются пробелы в нормативно-правовых актах федерального и регионального значения. Более 70 проектов законодательных актов было подготовлено с участием Уполномоченного и его региональных представителей.

Уполномоченный проводит и оценку положения детей, реализацию и защиту их прав в регионах и в России в целом. Данные доклада служат для разработки концепций и конкретных правозащитных мероприятий в интересах детей.

Уполномоченный по правам ребёнка принимает участие и в разработке документов федерального значения, например Концепции семейной политики на 2012–2022 годы, Стратегии воспитания в Российской Федерации на период до 2025 года и других [16, с. 92].

Деятельность Уполномоченного по правам ребёнка затрагивает проблемы как отдельного ребёнка, так и группы детей со специфическими потребностями. Чаще всего к Уполномоченному обращаются, когда исчерпаны все ресурсы для защиты прав детей. Для обращения к Уполномоченному работают горячая линия, сайт для обращений онлайн, личный приём Уполномоченного; возможно обращение и в письменном виде.

Таким образом, в рамках правового государства отмечена правозащитная, правоохранная, правотворческая деятельность Уполномоченного по правам ребёнка. Отдельного внимания заслуживает формирование правовой культуры у несовершеннолетних как дальнейшая предпосылка развития правового государства. Примером этому служат мероприятия, проводимые в регионах по правовому просвещению, а также создание сайта и развитие иных электронных ресурсов — www.spbdeti.org, www.deti.gov.ru. Среди них можно назвать интернет-справочник для детей-сирот и выпускников детских домов в Санкт-Петербурге.

Несмотря на широкий спектр задач Уполномоченного, его решения и предложения не являются обязательными к исполнению. Деятельность

его носит чаще рекомендательный характер, его цель — не заставлять, а убеждать органы власти, социальные и иные учреждения в необходимости мероприятий по улучшению положения и реализации прав детей [5, с. 84–89]. В своей деятельности Уполномоченный находится как бы впереди, отражая тенденции в государственной детской политике. Одной из таких тенденций и проблем является становление и развитие ювенальной юстиции как самостоятельной системы защиты прав детей. Она включает в себя систему ювенальных правовых норм, ювенальных судов, учреждений исполнения наказаний и меры по ресоциализации несовершеннолетних. Для такой системы требуется специальная подготовка ювенального судьи, а социальный работник может выступать в роли ювенального адвоката. Целью деятельности Уполномоченного по правам ребёнка должен стать контроль за деятельностью таких судов, за соблюдением прав и интересов детей, выявление процедурных нарушений при проведении расследования, назначения приговора и мер пресечения по отношению к несовершеннолетним.

При изучении деятельности Уполномоченного по правам ребёнка в научных публикациях за кадром остались следующие вопросы:

1. Общественное мнение об институте Уполномоченного по правам ребёнка — насколько общество считает важной и эффективной его деятельность. Кроме того, важен и мониторинг общественного мнения о деятельности Уполномоченного по правам ребёнка и других правозащитных институтов.

2. Оценка специалистов-экспертов (юристов, социальных работников, социологов) деятельности Уполномоченного по правам ребёнка, проблемы межведомственного взаимодействия.

Другой проблемой, требующей изучения, являются объективно разработанные критерии оценки деятельности Уполномоченного, её

эффективности. Ряд исследователей (П. Л. Лихтер, Г. В. Синцов) предлагает следующие аспекты: а) оценка положения детей в регионе в целом; б) количество законодательных инициатив и мероприятий Уполномоченного; в) количество положительных решений по обращениям. Одним из дискуссионных вопросов является «что оценивать»: сам процесс деятельности или результат (к каким успехам привела деятельность) [12, с. 216].

Для всех этих оценок важно учитывать уровень правовой культуры и правосознания общества. Именно от этих факторов будет зависеть дальнейшее развитие и функционирование института Уполномоченного по правам ребёнка в обществе.

Можно сделать вывод, что институт Уполномоченного по правам ребёнка является дополнительным элементом в системе защиты и реализации прав детей. Кроме того, он является индикатором развития правового государства, признанием прав детей в обществе и в государстве социальной ценностью. Его деятельность в рамках правового государства охватывает различные аспекты в отношении защиты и реализации детей.

По мнению авторов, институт Уполномоченного по правам ребёнка в РФ находится в стадии становления, но уже активно действует и включён в систему защиты прав детей. Определены цель, функции социального института, содержание социальных ролей, ценности и нормы, но не сложились остальные, такие как символика, атрибутика. Этот институт приобрёл некую гибридную форму, что-то среднее между государственными и общественными организациями.

Этим можно объяснить то, что, пока нет его устоявшейся организационно-правовой формы, деятельность носит чаще всего законодательно-инициативный и рекомендательный характер, существует проблема оценки его деятельности, а также его восприятие и образ глазами общественного мнения.

1. Бондарева Е. А., Руднева Е. А. Институт Уполномоченного по правам ребёнка в России и субъектах: вопросы становления и перспективы развития // Вестник Воронежского государственного института. Серия Право. № 1 (24). С. 47–58.
2. Дзьоник В. Р. К вопросу о правовом социальном государстве в сфере реализации его внешних и внутренних функций // Журнал правовых и экономических исследований. 2018. № 3. Т. 5. С. 63–66.
3. Карпова О. Н. Становление института Уполномоченного по правам ребёнка в России // Юридическая мысль. 2013. № 3 (77). С. 48–50.
4. Климантова Г. И. Государственная семейная политика в условиях социально-политической трансформации современной России. М.: Триада ЛТД, 2001. 264 с.
5. Лихтер П. Л. Проблемы правового регулирования взаимодействия Уполномоченного по правам ребёнка в субъектах Российской Федерации с исполнительными органами государственной власти // Евразийский научный журнал. 2015. № 8. С. 84–89.
6. Мозайло Ю. Б. Проблемные вопросы правового статуса Уполномоченного по правам ребёнка в субъектах РФ // Вестник Российского ун-та кооперации. 2019. № 4 (38). С. 128–131.
7. Мустаева Ф. А. Семья и дети как объект социальной работы: монография. Магнитогорск: ГОУ ВПО «Магнитогорский гос. ун-т», 2009. 311 с.
8. Польшина А. С. Развитие института Уполномоченного по правам ребёнка в РФ // Теоретические аспекты юриспруденции и вопросы правоприменения: сб. ст. по материалам XXXII междунар. науч.-практ. конф. № 2 (32). М.: Интернаука, 2020. С. 22–27.
9. Послание Президента Федеральному собранию от 01.03.2018 [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_291976 (дата обращения: 19.09.2020).

10. Сайт Уполномоченного по правам ребёнка в Санкт-Петербурге [Электронный ресурс]. Режим доступа: www.spbdeti.org (дата обращения 19.11.2020).
11. Сайт Уполномоченного по правам ребёнка при Президенте РФ [Электронный ресурс]. Режим доступа: www.deti.gov.ru. (дата обращения 19.11.2020).
12. Синцов Г. В. Лихтер П. Л. Институт Уполномоченного по правам ребёнка в субъектах Российской Федерации: теория и практика, тенденции и противоречия развития. М.: Юрлитинформ, 2018. 216 с.
13. Соколов А. Н. Сердобинцев К. С. Российская Федерация на путях построения современного гражданского общества и правового государства: трудности и перспективы // Вестник Калининградского филиала Санкт-Петербургского университета МВД России. 2012. №3 (49). С. 31–35.
14. Тахтарев К. М. Социологические труды / сост А. О. Бороноев. СПб.: РХГА, 2006. С. 805–806.
15. Указ Президента Российской Федерации от 01.09.2009 года №986 «Об Уполномоченном при Президенте Российской Федерации по правам ребёнка» [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://rg.ru/2009/09/04/ukaz-dok.html> (дата обращения: 19.11.2020).
16. Уполномоченный по правам ребёнка в Санкт-Петербурге: Основные итоги деятельности, 2009–2019 гг.: Специальный доклад [Электронный ресурс]. СПб., 2019. 92 с. Режим доступа: <https://www.spbdeti.org/id8098> (дата обращения: 19.11.2020).
17. Федеральный закон от 27.12.2018 № 501-ФЗ «Об Уполномоченных по правам ребёнка в Российской Федерации» [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://rg.ru/2018/12/29/upolnomochenniy-dok.html> (дата обращения: 19.11.2020).
18. Хломов К. Д. Социальные риски в контексте индивидуальных жизненных траекторий современных подростков // Социальная психология и общество. 2016. №2. Т. 7. 2016. С. 109–125.
19. Чапурко Т. М. Особенности становления Уполномоченного по правам ребёнка как политического института современной России // Общество. Политика. Экономика. Право. 2017. №2. 2017. С. 115–121.
20. Шишкин М. Правовая инфильтрация России и стран СНГ: на пути к созданию Европейского Союза: современные вызовы международного права // Россия в современном мире: новые вызовы и возможности: сборник докладов Всероссийской студенческой научной конференции / под ред. Ю. Т. Акимова. СПб.: СПбГУ, 2013. С. 14–21.
21. Ювенология и ювенальная политика в XXI веке / под ред. Е. Г. Слуцкого. СПб.: БИС-принт, 2004. 732 с.

Рогова Анна Михайловна — кандидат социологических наук, старший преподаватель кафедры теории и практики социальной работы Санкт-Петербургского государственного университета. E-mail: anna.rogova.spb@yandex.ru

Давыдов Сергей Анатольевич — доктор социологических наук, доцент, профессор кафедры социологии и управления персоналом Санкт-Петербургского государственного экономического университета. E-mail: licurg@inbox.ru

THE ACTIVITIES OF THE INSTITUTION OF THE COMMISSIONER FOR CHILDREN'S RIGHTS AS AN ELEMENT OF THE DEVELOPMENT OF THE STATE OF LAW AND THE SYSTEM OF SOCIAL PROTECTION OF CHILDREN IN THE RUSSIAN FEDERATION

A. M. Rogova^a, S. A. Davydov^b

^a St. Petersburg State University, St. Petersburg, Russia.

^b St. Petersburg State University of Economics, St. Petersburg, Russia.

ABSTRACT. The article describes the specifics of the institution of the Commissioner for Children's Rights, its main functions, its place in the system of protecting the rights of children. The article shows the features of the formation and functioning of this institution in the world practice and in Russia, the specifics of the legal and social status of the Commissioner for children's rights, its interaction with other organizations and systems. The authors emphasize that the introduction of this position in the system of social protection of children is a progressive step in the establishment of the state of law, since human rights and social institutions can not always solve the problems of protecting children's rights. At the same time, the activity of this Institute is most often advisory in nature, the purpose of which is not to force, but to convince the authorities, social and other institutions of the need for measures to improve the situation and realize the rights of children. In his activity the Commissioner is somehow ahead, reflecting the trends in the state children's policy.

The main directions of the activity of the institute of the commissioner are analyzed, as well as those aspects that are still debatable and beyond the scope of research are indicated. Most often, this is an assessment of the activities of the Commissioner and his perception of public opinion. According to the authors, the institution of the Commissioner for Children's Rights in Russian Federation is in its infancy but is already active and is included in the system of protection of children's rights. The purpose, the functions of the social institution, the content of social roles, values and norms are defined. This institution has acquired a kind of hybrid form, something in between state and public organizations.

KEYWORDS: ombudsman for children's rights, state of law, legal system, children's rights, human rights activities, social functioning of the institution of the ombudsman for children, the problem of evaluating the activities of the ombudsman.

References

1. Bondareva Ye. A., Rudneva Ye. A. Institut upolnomochennogo po pravam rebenka v Rossii b subyektakh: voprosy stanovleniya i perspektivy razvitiya [The Institute of the Commissioner for children's Rights in Russia and its subjects: issues of formation and development prospects]. *Vestnik Voronezhskogo gosudarstvennogo instituta. Seriya. Pravo — Bulletin of Voronezh State Institute. Series: Law*, 1 (24), pp. 47–58 (in Russian).
2. Dzionik V. R. K voprosu o pravovom sotsialnom gosudarstve v sfere realizatsii yego vneshnikh i vnutrennikh funktsiy [On the question of the legal social state in the field of the implementation of its external and internal functions]. *Zhurnal pravovyykh i ekonomicheskikh issledovaniy — Journal of Legal and Economic Studies*, 2018, 5 (3), pp. 63–66 (in Russian).
3. Karpova O. N. Stanovleniye instituta upolnomochennogo po pravam rebenka v Rossii [The formation of the institution of the Commissioner for Children's Rights in Russia]. *Yuridicheskaya mysl — Legal Thought*, 2013, 3 (77), pp. 48–50 (in Russian).
4. Klimantova G. I. *Gosudarstvennaya semeynaya politika v usloviyakh sotsialno-politicheskoy transformatsii sovremennoy Rossii* [State family policy in the conditions of socio-political transformation of modern Russia]. Moscow: Triada LTD Publ., 2001. 264 p. (In Russian).
5. Likhter P. L. Problemy pravovogo regulirovaniya vzaimodeystviya upolnomochennogo po pravam rebenka v subyektakh Rossiyskoy Federatsii s ispolnitelnymi organami gosudarstvennoy vlasti [Problems of legal regulation of the interaction of the Commissioner for Children's Rights in the constituent entities of the Russian Federation with executive bodies of state power]. *Yevraziyskiy nauchnyy zhurnal — Eurasian Scientific Journal*, 2015, 8, pp. 84–89 (in Russian).
6. Mozaylo Yu. B. Problemnyye voprosy pravovogo statusa upolnomochennogo po pravam rebenka v subyektakh RF [Problematic issues of the legal status of the Commissioner for children's rights in the subjects of the Russian Federation]. *Vestnik Rossiyskogo universiteta kooperatsii — Bulletin of the Russian University of cooperation*, 2019, 4 (38), pp. 128–131 (in Russian).
7. Mustayeva F. A. *Semya i deti kak obyekt sotsialnoy raboty: monografiya* [Family and children as an object of social work: monograph]. Magnitogorsk: Magnitogorsk State University Publ., 2009, 311 p. (In Russian).
8. Polynina A. S. Pazvitiye instituta upolnomochennogo po pravam rebenka v RF [Development of the Institute of the Commissioner for children's rights in the Russian Federation] *Sbornik Teoreticheskkiye aspekty yurisprudentsii i voprosy pravoprimereniya. Materialy XXXII mezhdunarodnoy nauchno-prakticheskoy konerentsi* [Proc. of XXXII International scientific and practical Conference «Theoretical aspects of jurisprudence and law enforcement issues»]. Moscow: Internauka Publ., 2020, pp. 22–27 (in Russian).
9. Poslaniye Prezidenta Federalnomu sobraniyu ot 1 Marta 2018 goda [Message of the President to the Federal Assembly of March 1, 2018]. (In Russian). Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_291976/
10. Upolnomochennyy po pravam rebenka v Cankt-Peterburge [The Commissioner for children's rights in Saint Petersburg]. (In Russian). Available at: www.spbdeti.org.
11. Upolnomochennyy po pravam rebenka pri Prezidente RF [The Commissioner for children's rights under the President of the Russian Federation]. (In Russian). Available at: www.deti.gov.ru.
12. Sintsov G. V., Likhter P. L. *Institut upolnomochennogo po pravam rebenka v subyektakh Rossiyskoy Federatsii: teoriya i praktika, tendentsii i protivorechiya razvitiya* [The Institute of the Commissioner for Children's Rights in the subjects of the Russian Federation: theory and practice, development trends and contradictions]. M.: Yurlitinform Publ., 2018. 216 p. (In Russian).
13. Sokolov A. N., Serdobintsev K. S. Rossiyskaya Federatsiya na putyakh postroyeniya sovremennogo grazhdnskogo obshchestva i pravovogo gosudarstva: trudnosti i perspektivy [Russian Federation on the paths of building a modern civil society and the state of law: difficulties and prospects]. *Vestnik Kaliningradskogo filiala Cankt-Peterburgskogo universiteta MVD Rossii — Bulletin of the Kaliningrad branch of St. Petersburg University of the Ministry of Internal Affairs of Russia*, 2012, 3 (49), pp. 31–35 (in Russian).
14. Takhtarev K. M. *Sotsiologicheskkiye trudy* [Sociological works]. St. Petersburg: Saint-Petersburg Christian Humanitarian Academy Publ., 2006, pp. 805–806 (in Russian).
15. *Ukaz Prezidenta Rossiyskoy Federatsii ot 1 sentyabrya 2009 goda №986 «Ob upolnomochennom pri Prezidente Rossiyskoy Federatsii po pravam rebenka»* [Decree of the President of the Russian Federation of September 1, 2009

- №986 «On the Commissioner for Children's Rights under the President of the Russian Federation». (In Russian). Available at: <https://rg.ru/2009/09/04/ukaz-dok.html> (accessed 19.11.2020).
16. Upolnomochennyi po pravam rebenka v Sankt-Peterburge: Osnovnyye itogi deyatelnosti, 2009–2019: Spetsialnyy doklad [Commissioner for Children's Rights in St. Petersburg: Key Performance Results, 2009–2019: special report]. St. Petersburg, 2019. 92 p. (In Russian). Available at: <https://www.spbdeti.org/id8098> (accessed 19.11.2020).
 17. Federalnyy zakon ot 27 dekabrya 2018 goda «Ob upolnomochennykh po pravam rebenka v Rossiyskoy Federatsii» [Federal Law of December 27, 2018 No. 501-FZ «On Commissioners for Children's Rights in the Russian Federation»] (In Russian). Available at: <https://rg.ru/2018/12/29/upolnomochennyi-dok.html> (accessed 19.11.2020).
 18. Khlomov K. D. Sotsialnyye riski v kontekste individualnykh zhiznennykh traektoriy sovremennykh podrostkov [Social risks in the context of individual life trajectories of modern adolescents]. *Sotsialnaya psikhologiya i obshchestvo – Social Psychology and Society*, 2016, 7 (2), pp. 109–125 (in Russian).
 19. Chapurko T. M. Osobennosti stanovleniya upolnomochennogo po pravam rebenka kak politicheskogo instituta sovremennoy Rossii [Features of the formation of the Commissioner for Children's Rights as a political institution in modern Russia]. *Obshchestvo. Politika. Ekonomika. Pravo — Society. Politics. Economy. Law*, 2017, (2) pp. 115–121 (in Russian).
 20. Shishkin M. Pravovaya infiltratsiya Rossii i stran SNG: na puti k Sozdaniyu Evropeyskogo Soyuzha: sovremennyye vyzovy mezhdunarodnogo prava [Legal infiltration of Russia and the CIS countries: towards the creation of the European Union: modern challenges of international law]. *Rossiya v sovremennom mire: sbornik dokladov Vserossiyskoy studencheskoy nauchnoy konferentsii novyye vyzovy i vozmozhnosti* [Russia in the modern world: new challenges and opportunities: Proc. of All-Russian Student Scientific Conference]. St. Petersburg: St. Petersburg State University Publ., 2013, pp. 14–21 (in Russian).
 21. Slutskiy Ye. G. Yuvenologiya i yuvenalnaya politika v 21 veke [Juvenology and juvenile politics in the 21st century]. St. Petersburg: BIS-print Publ., 2004. 732 p. (In Russian).

Anna M. Rogova — *Cand.Sc. (Sociology), Senior Lecturer at the Department of Theory and Practice of Social Work of St. Petersburg State University. E-mail: anna.rogova.spb@yandex.ru*

Sergey A. Davydov — *D.Sc. (Sociology), Associate Professor, Professor at the Department of Sociology and Personnel Management of St. Petersburg State University of Economics. E-mail: licurg@inbox.ru*