

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ АВТОНОМНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
**«БЕЛГОРОДСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ
ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ»**
(Н И У « Б е л Г У »)

ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ

Кафедра административного и международного права

**АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ СТАТУС УПОЛНОМОЧЕННОГО
ПО ПРАВАМ РЕБЕНКА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Выпускная квалификационная работа
обучающейся по направлению подготовки 40.04.01 Юриспруденция,
программа Юрист в государственном управлении и
правоохранительной деятельности очной формы обучения, группы
01001515

Колосовой Анастасии Игоревны

Научный руководитель:
д.и.н., профессор
Богданов Сергей Викторович.

Рецензент:
к.ю.н, ст. преподаватель кафедры
УиАДОВД БелЮИ МВД России
им. И.Д. Путилина,
полковник полиции
Волков Павел Алексеевич

Белгород 2017

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	3
Глава 1 Административно-правовые основы статуса Уполномоченного по правам ребенка.....	7
1.1. Место и роль Уполномоченного по правам ребенка в системе государственных органов Российской Федерации.....	15
1.2. Правовой статус Уполномоченного по правам ребенка в Российской Федерации	20
1.3 Противодействие коррупции в советский и постсоветский периоды.....	26
Глава 2 Структура и организационные аспекты административно-правового статуса Уполномоченного по правам ребенка.....	36
2.1. Основные цели, задачи и направления деятельности Уполномоченного по правам ребенка.....	36
2.2. Организация взаимодействия Уполномоченного по правам ребенка с исполнительными и муниципальными органами власти.....	46

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования обусловлена в настоящее время проблемами осуществления российским Уполномоченным по правам ребенка административных полномочий в процессе реализации его административно-правового статуса в сфере государственного управления защитой прав, свобод и законных интересов ребенка.

Сегодня более чем в 70 государствах функционируют независимые защитники прав, свобод и законных интересов детей, получившие свое развитие в ряде европейских стран с 1981 года, причем именуются они (независимые защитники) по-разному, например, *омбудсменами* (в Северной Европе) и *комиссарами* (в Великобритании). Глобальные изменения во всех сферах государственной и общественной жизни начала XXI века привели к обретению должности омбудсмена по правам ребенка в России – Уполномоченного по правам ребенка. Термин «омбудсмен», исторически известный с 1809 года, является общепринятым, поэтому будет правильным применять его к Российскому Уполномоченному по правам ребенка.

Следует отметить, что в российской правовой системе права ребенка как гражданина страны, определенные их гарантии содержатся, в первую очередь, в Декларации прав и свобод человека и гражданина России, Конституции Российской Федерации, Семейном кодексе, в законодательстве об охране здоровья, об образовании, о труде, в ряде других законодательных актов, в том числе, и в тех, которые сейчас перерабатываются. Издан ряд Указов Президента России по вопросам охраны семьи, материнства и детства. Однако в Российской Федерации сегодня отсутствует единая система защиты прав, свобод и законных интересов ребенка, сводное законодательство, своеобразный кодекс законов о правах и обязанностях детей, о механизме защиты этих прав.

Несмотря на то, что в настоящее время учреждены должности Федерального Уполномоченного по правам ребенка, уполномоченных по

правам ребенка в восьмидесяти четырех субъектах РФ, единый механизм их функционирования до сих пор не создан. Федеральный Уполномоченный по правам ребенка не может осуществлять иерархический контроль¹² за реализацией административно-правового статуса уполномоченных по правам ребенка в субъектах РФ. В связи с этим положение ребенка в России продолжает оставаться тревожным. Таким образом, тема реализации административно-правового статуса Федерального Уполномоченного по правам ребенка, уполномоченных по правам ребенка в субъектах РФ в рамках единой системы приобретает особую актуальность.

Необходимо также признать, что и административное законодательство, и юридическая наука оказались не вполне готовы к решению этой проблемы. В связи с этим остро встали вопросы теоретического обоснования и правового регулирования административно-правового статуса Уполномоченного по правам ребенка как важного института защиты прав, свобод и законных интересов детей.

Степень научной разработанности темы исследования представлена широким спектром научных публикаций видных отечественных и зарубежных ученых и практиков.

Генезис взглядов на публичный характер административно-правовой защиты детства в России, ее становление и развитие на различных этапах истории государства находит отражение в трудах видных дореволюционных ученых XIX века, привнесших свои мысли в решения вопросов детства: П. Авраменко, А. Н. Афанасьева, В. М. Бензина, К.Н. Вентцеля, М.Ф. Владимирского-Буданова, Н. Воскобойникова, А.И. Загоровского, Е. Максимова, К.А. Неволина, И.Г. Оршанского, К.П. Победоносцева, А.Д. Стога, Я.В. Ханыкова.

В Советский период институту административно-правовой защиты детства посвящали свои научные исследования О.Л. Бем, П.П. Блонский, А.Б. Залкинд, А.Д. Калинина, С.Е. Копелянская, Н.К. Крупская, Е.С. Лившиц, А.В. Луначарский, П.И. Люблинский, С.С. Моложавый, И.С. Розанов и др.

Исследование административно-правового статуса Уполномоченного по правам ребенка, способов повышения эффективности его реализации в общетеоретическом, организационном аспекте проводилось на основе работ В.В. Бойцовой, Р.Н. Дусаева, А.П. Евдошенко, В.И. Засыпаловой, Л.И. Захаровой, А.Б. Зеленцова, Ю.Л. Корабельниковой, Н.В. Корнеевой, Л.К. Лазарь, Е.А. Лукашевой, Н.Ф. Лукашовой, В.П. Лукина, А.Г. Майорова, О.О. Миронова, Г.Х. Попова, С.Г. Сергеева, Н.Н. Тарусиной, Д.Е. Феоктистова, Н.Ю. Хаманевой, А. Хиль-Роблеса, В.С. Широ, В.В. Эмих и др.

Работы авторов по административно-правовому статусу Уполномоченного по правам ребенка свидетельствуют о том, что наука активно включилась в исследование актуальной проблемы защиты детства и добилась в этом направлении значительных достижений. Вместе с тем, в данной сфере научных исследований отсутствует единое понимание по ряду теоретических и правовых вопросов.

Целью настоящего диссертационного исследования является анализ теоретических проблем административно-правового статуса Уполномоченного по правам ребенка, а также выработка научно-обоснованных и актуальных предложений по совершенствованию законодательства в данной сфере. Для достижения поставленных целей предполагается решить следующие *задачи*:

- определить место и роль Уполномоченного по правам ребенка в системе государственного аппарата, обосновать его статусный характер и правовое положение;

- определить понятие административно-правового статуса Уполномоченного по правам ребенка, выделить основные элементы структуры административно-правового статуса Уполномоченного по правам ребенка;

- рассмотреть опыт административно-правового регулирования статуса омбудсменов по правам ребенка в зарубежных странах, выработать

предложения по его применению с целью совершенствования отечественного законодательства о статусе Уполномоченного по правам ребенка;

- определить контрольные полномочия, используемые Уполномоченным по правам ребенка при реализации своего административно-правового статуса;

- сформулировать предложения по совершенствованию контрольной деятельности Уполномоченного по правам ребенка;

- определить содержание взаимодействия Уполномоченного по правам ребенка с исполнительными и муниципальными органами власти, выработать рекомендации по его (взаимодействию) совершенствованию, которые, в свою очередь, будут способствовать повышению эффективности функционирования системы защиты прав, свобод и законных интересов ребенка.

Объектом исследования настоящей диссертации являются урегулированные административно-правовыми нормами общественные отношения в сфере защиты детства в России, связанные с реализацией административно-правового статуса Уполномоченного по правам ребенка.

Предметом исследования в настоящей диссертации стали элементы административно-правового статуса Уполномоченного по правам ребенка, нормативные правовые акты, регулирующие правовой статус Уполномоченного по правам ребенка в России и зарубежных странах, практика их применения, а также процесс развития административно-правового статуса Уполномоченного по правам ребенка.

Методология и методика исследования основывается на аккумулировании общенаучных способов и приемов, используемых в целом юридической наукой.

В основу исследования положены методы, являющиеся универсальными, включая метод диалектического познания, что позволяет выявить природу и сущность административно-правового статуса Уполномоченного по правам ребенка.

В работе широко используется сравнительно-правовой метод, который основывается на сопоставлении сходных явлений, например, правового регулирования статуса омбудсменов в североевропейских государствах, соблюдения принципа независимости в их деятельности.

Важным при характеристике административно-правового статуса Уполномоченного по правам ребенка является акцентирование внимания на историческом методе познания. Такой подход дает возможность рассматривать существующие административно-правовые явления в сфере государственного управления защитой прав ребенка, осуществляемого Уполномоченным по правам ребенка не только с точки зрения настоящего, но и с позиции их прошлого.

Для проведения анализа законодательства, регулирующего правовой статус Уполномоченного по правам ребенка, и соотношения правовых норм с существующими в этой области отношениями используется формально-логический метод.

Теоретическую основу исследования составили научные труды в области общей теории права, административного, конституционного и других отраслей права известных ученых: А.Б. Агапова, С.С. Алексеева, Д.Н. Бахраха, Н.В. Витрука, А.Ф. Евтихиева, И.И. Евтихиева, О.С. Иоффе, В. Кобалевского, Н.М. Кониная, А.Н. Костюкова, О.Е. Кутафина, А.В. Малько, В.М. Манохина, Ю.И. Мигачева, Л.А. Морозовой, Д.К. Нечевина, Д.М. Овсянко, И.Н. Пахомова, М.М. Полякова, Л.Л. Попова, Б.В. Россинского, Ю.Н. Старилова, С.С. Студеникина, С.В. Тихомирова, А.Т. Усольцева, В.И. Фадеева, Б.С. Эбзеева, Ц.А. Ямпольской и других.

Нормативная база исследования сформирована путем обобщения и анализа международных, европейских и российских документов в сфере осуществления государственного управления защитой детства, в частности, международных договоров, материалов Комитета ООН по правам ребенка, европейских законов об омбудсменах, Конституции РФ, Законодательства

Российской Федерации, регулирующего процедуру реализации административно-правового статуса Уполномоченного по правам ребенка.

Эмпирическая база исследования основана на обобщении данных научных исследований административно-правового статуса Уполномоченного по правам ребенка, анализа функционирования Уполномоченного по правам ребенка в России и омбудсменов в Северной Европе (Швеции, Норвегии, Финляндии, Шотландии).

В результате проведенного исследования сформулированы *положения, выносимые на защиту*:

1. Вывод о том, что Уполномоченный по правам ребенка и его аппарат являются государственным органом с правом юридического лица, имеющим расчетный и иные счета, печать и бланки со своим наименованием и с изображением Государственного герба РФ. Уполномоченный по правам ребенка, являясь субъектом государственного управления, обеспечивает координацию государственной управленческой деятельности в сфере защиты прав, свобод и законных интересов ребенка и представляет собой элемент механизма исполнения функций Президента РФ как гаранта Конституции Российской Федерации.

2. Сформулирован вывод о необходимости определения принципов, на основе которых осуществляется реализация административно-правового статуса Уполномоченного по правам ребенка. Необходимо выделить такие принципы, как законность, приоритет прав и свобод ребенка, профессионализм, компетентность, независимость, распределение помощи детям, ответственность, взаимодействие с международными организациями и государственными органами, организация труда, соблюдение в работе международных норм защиты детства, открытость, гласность, доступность, демократичность.

3. С учетом основных положений Указа Президента РФ об Уполномоченном по правам ребенка сформулированы контрольные полномочия Уполномоченного по правам ребенка.

4. Доказано, что Уполномоченный по правам ребенка не может в полной мере реализовать свой статус на основе действующего законодательства. Это связано с тем, что в нем не закреплены в полном объеме цели, задачи, функции и другие элементы статуса Уполномоченного по правам ребенка, кроме назначения на должность, освобождения от нее и общих прав.

5. На основе анализа действующего законодательства определено, что в субъектах РФ порядок назначения уполномоченных по правам ребенка на должность различен. Они не находятся в юрисдикции Федерального Уполномоченного по правам ребенка, отсутствует единая система функционирования уполномоченных, что оказывает негативное воздействие на реализацию уполномоченными по правам ребенка своего статуса.

6. С целью обеспечения организационных гарантий реализации Уполномоченным по правам ребенка своих полномочий предлагается включить его в перечень субъектов, обладающих правом обжаловать вступившие в законную силу постановления по делам об административных правонарушениях, решения по результатам рассмотрения жалоб, протестов, что потребует внесения соответствующих изменений в главы 25 и 30 КоАП РФ.

Апробация результатов исследования была осуществлена через публикацию 2-х научных статей в сборниках всероссийских научно-практических конференций.

Структура и объем магистерской диссертации соответствуют целям и задачам, которыми определен круг исследуемых проблем. Содержание диссертации состоит из введения, двух глав, четырех параграфов, заключения, списка литературы и источников.

ГЛАВА 1

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ СТАТУСА УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ РЕБЕНКА

1.1. Место и роль Уполномоченного по правам ребенка в системе государственных органов Российской Федерации

Раскрытие статуса Уполномоченного по правам ребенка невозможно без обращения к истории вопроса защиты прав ребенка в мире вообще и в России, в частности.

История человечества – это непрекращающаяся, постоянно изменяющаяся история взаимоотношений взрослых и детей, родителей и детей, смены поколений, государства и детей, протекающих на фоне проблем каждого частного человеческого дня, месяца, года, века. По большому счету без этого, в сущности, и нет истории. Таким образом, и высвечивается символическая и одновременно реальная, очень конкретная фигура, названная и обозначенная простым и понятным всем нам словом: «ребенок».

С ребенка начинается история проблемы, главным смыслом которой становится короткое, но такое емкое слово «защита». Защита прав ребенка, за которой и возникает медленное, эволюционное зарождение и развитие института защиты прав детей. Россия отметила 1150-летие российской государственности. Это богатейший исторический путь, огромный практический самобытный, национальный потенциал, обретенный ею, в том числе, и в решении проблем детства, путь к тому, что сегодня называется институтом Уполномоченного по правам ребенка, роль которого бесконечно возрастает. Детские «риски» - это фактическое неразрешение проблем в Российском обществе к концу XX – началу XXI века.

Семейное насилие с давних времен встречалось практически повсеместно, вне зависимости от уровня социально-экономического и культурного уровня обществ, в которых оно проявлялось. При этом довольно часто достоянием гласности становились резонансные факты семейного

насилия, которые, как правило, сопровождались гибелью одной из сторон межсупружеского конфликта. Однако наиболее активные действия против семейного насилия стали проводиться в странах Западной Европы и США на рубеже XIX-XX столетий преимущественно в рамках феминистических движений и организаций.

В России своя также довольно насыщенная история борьбы преимущественно государственных органов с семейным насилием, которая наиболее активно начала проводиться с 1917 г. К настоящему времени различные эксперты отмечают, что проблема семейного насилия в современном российском обществе не осталась в прошлом, а статистика домашнего насилия находится в совершенно неудовлетворительном состоянии¹. К этому необходимо добавить еще одно обстоятельство – это фактическое отсутствие до настоящего времени закона о противодействии семейному насилию в РФ.

Россия пыталась их решать в своей истории, думая о системе административно-правового регулирования защиты прав ребенка. Чтобы оценить социальное значение «детского вопроса», необходимо не только вскрыть условия, создающие ныне нетерпимое положение, в котором находится, порой, подрастающее поколение (в особенности беспризорные и брошенные родителями дети), но следует обратиться и к историко-правовым истокам данной проблемы².

Справедливым будет вспомнить имена известных историков права, привнесших свои мысли в попытки решения вопросов детства, таких как М.Ф. Владимирский-Буданов, К.А. Неволин, А.И. Загоровский, И.Г. Оршанский, К.П. Победоносцев, Н. Воскобойников, Е. Максимов³.

¹ См.: Ни закона, ни справедливости: насилие в отношении женщин в России / под ред. М. Пискаловой-Паркер, А. Синельникова. М.: Эслан, 2010.

² Хохидра О. Н. Государственно-правовое регулирование защиты прав и законных интересов детей в дореволюционной России: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Нижний Новгород, 2008. С. 3.

³ Владимирский-Буданов М.Ф. Обзор истории русского права. Издание второе с дополнениями. С.-Петербург; Киев, 1888; Неволин К. История российских гражданских

Первые попытки законодательной регламентации в области имущественной защиты прав и интересов детей связаны с усилиями Церкви по законодательной опеке, отмечены в Пространной редакции «Русской правды»¹, в «Домострое» (XVI век)². К 1551 году регулирование отношений родителей и детей (по Стоглаву) выходит на государственно-правовой уровень. Правила отношения к детям читаются в Соборном уложении 1649 года, где говорится о телесных наказаниях детей, смертной казни за убийства родителей и лишь тюремном заключении родителям на один год и церковном покаянии за убийство ребенка (а смертью отца и матери за сына и за дочь не казнити)³.

Вот как определено понятие власти родительской: родители суть властелины над своими детьми; природная любовь к детям предписывает им долг дать детям пропитание, одежду и воспитание доброе и честное по состоянию⁴. Еще в 1831 году было постановлено, что дети, от 10 до 18 лет, должны быть воспитываемы внутри России.

Следует обратиться к работам А.Н. Афанасьева, П. Авраменко, В.М. Бензина, Я.В. Ханькова, А.Д. Стога⁵, исследования которых

законов: В 3-х томах. Том 1. Введение и книга первая о союзах семейственных. С.-Петербург, 1851; Загоровский А.И. Курс семейного права. Издание второе с переменами и дополнениями. Одесса, 1909; Оршанский И.Г. Исследования по русскому праву семейному и наследственному. С.-Петербург, 1877; Победоносцев К.П. Курс гражданского права. Часть вторая: Права семейственные, наследственные завещательные. М., 2003; Воскобойников Н. Материалы по истории призрения бедных и неимущих в России. // Тюремный вестник. 1893.

№ 10. С. 402-423; Максимов Е. Деятельность организаций Комитета Попечительства о трудовой помощи, образованных для нужд военного времени, за срок с 1 мая по 1 ноября 1915 года. // Трудовая помощь. Петроград, 1916. № 1. С. 1-6.

¹ Чистяков О.И. Российское законодательство X-XX веков: в 9 томах. Т.1. Законодательство периода образования и укрепления Русского централизованного государства. М., 1984. С. 64-129, 163-188, 189-208; Хрестоматия по истории государства и права России / Составитель Ю.П. Титов. М., 2001. С. 9-27.

² Яковлев В.А. Домострой. Издание второе исправленное. Одесса, 1887. С. 42-57.

³ Титова М.И. К вопросу истории насилия в семье // История государства и права. 2008. № 9. С. 9.

⁴ Неволин К. История российских гражданских законов: В 3-х томах. Том 1. Введение и книга первая о союзах семейственных. С.-Петербург: Типография Императорской Академии наук, 1851. С. 328.

⁵ Афанасьев А.Н. Историческое развитие вопросов о призрении в России // Отечественные записки. СПб., 1850. Том 72. Раздел II. № 10. С. 123-144; Авраменко П. Из истории

посвящены зарождению, историческому эволюционному развитию вопросов о призрении в России. Первый из них утверждает, что сирота, лишенный семьи, – самое несчастное существо в Древней Руси, потому что отвергается родом¹.

Конституция России, принятая в 1993 году, предусматривает государственную защиту детства, материнства и семьи [1]. Согласно Конституции, сотни законов, указов президента, постановлений правительства, исполнительных положений конкретных агентств и правовых актов составных частей Российской Федерации должны обеспечивать права детей. Основными документами в этой области являются Семейный кодекс Российской Федерации [2] и Федеральный закон «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации от 21 июля 1998 года» [3]. На политику в области защиты детей также влияют соответствующие положения таких законодательных актов, как Гражданский кодекс, Трудовой кодекс, Жилищный кодекс, Уголовный кодекс, Уголовно-исправительный кодекс, Основы законодательства о здравоохранении, Федеральный закон о государственной помощи лицам с несовершеннолетними Дети, Федеральный закон о государственной поддержке молодежи и детских организаций, Федеральный закон о социальной помощи и многие другие.

По-видимому, с юридической точки зрения такие основные права, как право на жизнь, достоинство, личную неприкосновенность, жилище, образование, свободу передвижения, социальное обеспечение, защиту

русской церковной благотворительности в Синодальный период (XVIII–й век) // Трудовая помощь. Петроград, 1916. № 2. С. 171-181; Бензин В.М. Церковно-приходская благотворительность на Руси. Из журнала «Трудовая помощь», Май–декабрь 1906 г. С-Петербург, 1907; Ханьков Я.В. Исторический очерк правительственных мер по части общественного призрения в России // Журнал Министерства внутренних дел. 1851. № 10. С. 60-109; Стог А.Д. О общественном призрении в России. Ч. 1. О начале устройства в России общественного призрения, о нынешнем состоянии оно под ведомством приказов общественного призрения и изданные о сем предмете законы до учреждения губерний. СПб., 1818; Ч.2. Свод законов Приказов Общественного Призрения. С-Петербург, 1818.

¹ Афанасьев А.Н. Историческое развитие вопросов о призрении в России // Отечественные записки. СПб., 1850. Том 72. Раздел II. № 10. С. 144.

здоровья и здравоохранения, доступ к культурным ценностям и другие защищенный. Однако все типичные проблемы реализации российского законодательства и функционирования государственных учреждений присущи области защиты прав детей. Среди этих проблем - отсутствие разделения полномочий между федеральным и региональным уровнями власти/

Противоречия в законодательстве: нет определенного разделения между федеральным и государственным бюджетами в отношении выплаты государственных субсидий детям; поддержание институтов социальной поддержки; и отсутствие рабочих механизмов, которые предусматривали бы реабилитацию и интеграцию детей-инвалидов.

Экономический и социальный кризис 1990-х годов существенно повлиял на сферу прав детей. До 2003 года выплата субсидий на социальную помощь постоянно задерживалась, и даже если деньги были получены детьми и родителями с несовершеннолетними детьми, это не оказало положительного влияния на экономическую ситуацию в семье из-за ее незначительной суммы и инфляции. Ситуация осложнялась демонтажем ранее существовавших традиционных структур социальной защиты. Трудности в семейных отношениях в наибольшей степени влияли на здоровье и благосостояние детей. Например, в период с 1994 по 2003 год численность детей в России сократилась на 4,4 млн. Человек; Примерно восемьдесят процентов всех выпускников средних школ имеют серьезные проблемы со здоровьем.

Федеральное правительство и Президент России разработали несколько целевых программ, направленных на создание возможностей для развития детей и защиты их прав. Эти программы посвящены таким аспектам, как развитие одаренных детей, организация летних каникул для детей, защита детей, родители которых являются беженцами или вынужденными мигрантами, обращение с жертвами Чернобыльской катастрофы, планирование семьи, противодействие злоупотреблению

наркотиками и некоторые другие. Согласно российской традиции, вопросы, включенные в правительственные или президентские программы, получают лучшее финансирование. Их осуществление лучше контролируется ответственными правительственными учреждениями; И предоставляется законодательная поддержка.

Система государственных органов отвечает за помощь детям в защите своих прав и наблюдении за их осуществлением. Он включает органы по вопросам образования, здравоохранения и молодежи, а также межведомственные органы, такие как комитеты по опеке и комиссии по делам несовершеннолетних. Однако эта система не может эффективно реагировать на жалобы детей. Поскольку все эти учреждения принадлежат к исполнительной ветви власти, масштабы их деятельности не могут быть расширены вне полномочий агентства, частью которого они являются. Двадцать три из восьмидесяти семи составных частей Российской Федерации создали региональное отделение Омбудсмана по правам детей, офис, который защищает права детей, обращается к государственным органам и судам от имени тех детей, которые не имеют другого представительства или подвергаются жестокому обращению и координирует деятельность других государственных и общественных служб, занимающихся защитой детей. В большинстве случаев такие омбудсмены назначаются губернатором и включаются в исполнительную систему; Однако в течение последних двух лет назначение, как правило, осуществляется региональным законодательным органом или требует его одобрения. Эта новая процедура дает парламентскому статусу Омбудсмену, увеличивает его независимость и расширяет его полномочия. Комитет ООН по правам детей рекомендовал расширить этот институт во всех российских провинциях и создать федеральный офис омбудсмана по делам детей.

Достаточный опыт в области защиты прав ребенка был накоплен в XX столетии. Множество мероприятий, на которых обсуждалась система

действий, способных искоренить беспризорность в России, предшествовали появлению фигуры Уполномоченного по правам ребенка в России.

Особый интерес для автора представляет Первая Московская конференция по борьбе с беспризорностью, состоявшаяся 16-17 марта 1924 года и выработавшая методические подходы к решению проблемы административно-правового регулирования защиты прав ребенка. Смысл и значение конференции хорошо объясняют приветственные слова Н.К. Крупской, в которых прозвучали мысли о привлечении общественности и необходимости громадной помощи со стороны профсоюзов в деле борьбы с беспризорностью¹. Повестка конференции определялась речью Н.К. Крупской и докладами таких известных педагогов и психологов, как П.П. Блонский, О.Л. Бем, А.Б. Залкинд, Е.С. Лившиц, С.С. Моложавый; А.Д. Калинина, И.С. Розанов.

Позиции ученых П.И. Люблинского и С.Е. Копелянской представляют интерес для диссертационного исследования в части анализа и задач охраны детства на опыте германского законодательства об охране и судах для юношества, а также в части ситуации по борьбе с детской беспризорностью в Германии и консультаций по выбору профессий для подростков².

Анализ материалов ученых показывает, что задачи охраны детства остаются похожими и на начале XXI века и продолжают быть «вопросами первостепенной государственной важности» в общемировом и общероссийском масштабе, а резкий поворот в сторону внимания к материальным и воспитательным нуждам детства вызван объективными условиями производственного процесса, очередной технической революцией.

Проект Декларации прав ребенка 1918 года был составлен русским теоретиком и педагогом К.Н. Вентцелем. В нем удалось сформулировать

¹ Е.Л. 1-ая московская конференция по борьбе с беспризорностью // Материалы 1-ой Московской конференции по борьбе с беспризорностью 16-17 марта 1924 года «Борьба с беспризорностью». М., 1924. С. 3

² Люблинский П.И., Копелянская С.Е. Охрана детства и борьба с беспризорностью. Л., 1924. С. 84-136, 137-145.

основные социальные, экономические права и свободы ребенка. Впервые были предусмотрены политические и судебные права ребенка.

Но идеи ученого не реализовались, хотя церковь была уже отделена от государства, и отношения родителей и детей регулировались светским законодательством. Основы же экономического строя только устанавливались, и далеко было до правовых преобразований семьи. Однако в Декрете ВЦИК и СНК РСФСР о гражданском браке, о детях и о ведении книг актов состояния¹, взаимные права и обязанности родителей и детей были установлены; принят «Кодекс законов об актах гражданского состояния, брачном, семейном и опекунском праве», расширивший Декрет от 18 декабря 1917 года. По существу, это был семейный кодекс. Во второй главе третьего раздела «Личные права и обязанности родителей и детей» содержались исключительно обязанности родителей. Проблемы усыновления, лишения родительских прав, установления отцовства, опеки были поставлены на повестку дня.

Исследование Свердлова Г.М. показало, что в XX веке государство, олицетворяющее собою коллектив, вмешивалось в семейные отношения прямо и активно, диктовало, властно указывало, определяло условия, гарантирующие интересы коллектива и обеспечивающие выполнение долга по отношению к нему². Таким образом, можно сделать вывод, что ребенок из объекта родительской власти превратился в объект государственной политики. Проблемы защиты прав детей после Второй мировой войны решались в контексте защиты прав всего человечества в Социальной комиссии и Детском Фонде ООН (ЮНИСЕФ), в МОТ, ВОЗ, Организации Объединенных Наций по вопросам науки, культуры и образования (ЮНЕСКО). СССР вошел в Исполнительный Совет ЮНИСЕФ в числе 25

¹ Декрет ВЦИК, СНК РСФСР от 18.12.1917 "О гражданском браке, о детях и о ведении книг актов состояния"// СУ РСФСР. 1917. № 11. Ст. 160.

² Свердлов Г.М. О предмете и системе социалистического семейного права // Советское государство и право. 1941. № 1. С. 58.

государств (членов ООН). Его первое заседание состоялось 19 декабря 1946 года.

К 1990-ым годам наращиваются усилия государства, направленные на дальнейшее административно-правовое регулирование защиты прав ребенка, инициатором которых выступил Научно-исследовательский институт детства Академии педагогических наук Советского детского фонда, обязанный своим рождением специальному Постановлению ЦК КПСС и Совета Министров¹. В мае 1989 года президиум АПН СССР утвердил научную концепцию Института.

20 ноября 1989 года Генеральная Ассамблея ООН единогласно проголосовала за принятие Конвенции ООН о правах ребенка². Б.Н. Ельцин, будучи Президентом РФ, подписал Указ о первоочередных мерах по реализации Всемирной декларации об обеспечении выживания, защиты и развития детей в 90-е годы³, и в России началось исполнение положений и Конвенции о правах ребенка, и Всемирной Декларации об обеспечении выживания, защиты и развития детей⁴, вдохновителем и разработчиком которых был Детский фонд (ЮНИСЕФ), созданный в качестве Международного чрезвычайного фонда помощи детям при ООН. Советский детский фонд имени В.И. Ленина, НИИ детства занимались вопросами, связанными с Конвенцией, когда она была еще лишь проектом.

30 сентября 1990 года в Нью-Йорке, в здании ООН состоялась Всемирная встреча на высшем уровне в интересах детей. Участвовали президенты и премьер-министры 71 государства. СССР представляли Э.А. Шеварнадзе – министр иностранных дел, а также заместитель главы

¹ Пункт 37 Постановления ЦК КПСС, Совмина СССР от 31.07.1987 № 872 «О мерах по коренному улучшению воспитания, обучения и материального обеспечения детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» // Свод законов СССР. Т. 3. С. 288-10. 1990г.

² «Конвенция о правах ребенка» (Принята 20.11.1989 Резолюцией 44/25 Генеральной Ассамблеей ООН) // Сборник международных договоров СССР. 1993. выпуск XLVI.

³ Указ Президента РФ от 01.06.1992 № 543 «О первоочередных мерах по реализации Всемирной декларации об обеспечении выживания, защиты и развития детей в 90-е годы» // Ведомости СНД и ВС РФ. 11.06.1992. № 23. Ст. 1276.

⁴ «Всемирная декларация об обеспечении выживания, защиты и развития детей» (принята в г. Нью-Йорке 30.09.1990) // Дипломатический вестник. 1992. № 6. С. 10-13.

делегации – депутат Верховного Совета СССР, председатель правления Советского детского фонда А.А. Лиханов. В сентябре 1991 года учрежден Российский детский фонд, а в октябре было принято решение о ликвидации Академии педагогических наук СССР. Поэтому с 13 августа 1992 года НИИ детства под руководством Е.М. Рыбинского функционировал при Российском детском фонде.

16 октября 1992 года в Комитет ООН по правам ребенка был представлен Первоначальный доклад Российской Федерации о выполнении Конвенции о правах ребенка. Он был разработан при активном участии научных сотрудников НИИ детства. Впервые были обобщены единые комплексные статистические данные нарушений прав ребенка в России. Изучив данный доклад, Комитет ООН по правам ребенка пришел к выводу, что Правительству России необходимо «оказывать поддержку местным и неправительственным организациям в целях активизации их работы в области прав ребенка».

Е.М. Рыбинский первым в России поставил вопрос о создании специальной отрасли науки – науки о детстве. Им были выдвинуты основные проблемы в работе института Детства: разработка критериев оценки благополучия детства, социально-педагогический аспект исследования этого феномена, научное обоснование государственной политики в интересах детей.

К осени 1996 года 186 стран мира ратифицировали Конвенцию о правах ребенка, во исполнение которой в России были приняты президентская программа «Дети России»¹, «Национальный план действий в интересах детей до 2000 года»², неоценимую помощь в разработке которых оказали сотрудники Детского фонда и Института детства.

¹ Указ Президента РФ от 18.08.1994 № 1696 (ред. от 19.02.1996, с изм. от 15.01.1998) «О президентской программе «Дети России» // Собрание законодательства РФ. 22.08.1994. №17. Ст. 1955.

² Указ Президента Российской Федерации от 14.09.1995 № 942 «Об утверждении Основных направлений государственной социальной политики по улучшению положения

В том же году в Стокгольме, а в 2001 в Йокогаме, прошли Всемирные конгрессы против сексуальной эксплуатации детей, принявшие глобальные документы и программы, не считаться с которыми Россия уже не могла. Она вместе со всеми другими странами, участвующими в Конференции, признала, что защита детей от сексуальных посягательств – важнейшая задача всей цивилизации.

В силу вышесказанного изучение опыта борьбы с домашним насилием в США последних десятилетий может оказать существенную помощь при разработке отечественной нормативно-правовой базы, обеспечить практических работников, занимающихся этой проблемой, необходимой информацией.

Под семейным насилием в США понимаются действия насильственного характера, которые могут использовать стороны в отношениях между собой. К представительницам женской половины в американской криминальной статистике относятся: жена, гражданская жена, бывшая жена или подруга. Со стороны мужчины: муж, гражданский муж, бывший муж или друг.

Изучением проблем насилия в семьях США занимаются как государственные, так и частные организации. Из частных структур наиболее авторитетным является «Центр по изучению насилия» («Violence Policy Center») – образовательная организация, которая проводит исследования и просвещение населения США по вопросам насилия в стране. Кроме того аналитики данной организации предоставляют информацию по этому вопросу для властных структур, занимающихся проблемами разработки государственных мероприятий по снижению уровня насилия в американских семьях. Материалы также находятся в свободном доступе для журналистов, адвокатов, всей американской общественности. Деятельность организации финансируется частными фондами. Начиная с 1996 г. данная организация

выпускает ежегодный бюллетень под название «Когда мужчины убивают женщин». К 2015 г. «Центр по изучению насилия» опубликовал 19 выпусков данного издания.

Среди большого разнообразия проявлений семейного насилия в качестве объекта анализа в настоящей статье выбраны семейные конфликты, завершившиеся убийством женской половины их мужьями, интимными партнерами, зарегистрированные полицейскими органами США.

В Федеральное Бюро Расследований стекается вся информация о тяжких преступлениях, зафиксированных полицейскими органами штатов. Эти сведения в свою очередь объединяются в ежемесячных отчетах об убийствах и включают в себя информацию о возрасте, поле, расовой и этнической принадлежности как жертвы, так преступника, а также вида оружия, использовавшегося в инциденте, отношений между погибшим и убийцей, обстоятельствах убийства. Таким образом, к окончанию календарного года государственные органы получают относительно полную картину о произошедших на территории США случаях семейного насилия с летальным исходом одной из сторон (жены или мужа; друга или подруги).

В 1997 году в России открылось представительство Детского Фонда ООН (ЮНИСЕФ), и по его предложению был учрежден правовой Институт Уполномоченного по правам ребенка, который проходит активную фазу своего становления с 1998 года. НИИ детства в 2000 году расформирован. Автор полагает, что Уполномоченного по правам ребенка следует считать преемником наработанных материалов НИИ детства. Именно Уполномоченный по правам ребенка должен способствовать возрождению форм защиты прав ребенка, испытанных в рамках деятельности НИИ Детства, занять особое место среди правозащитных государственных органов. Пропаганда положений Конвенции ООН о правах ребенка должна стать важнейшей в работе Уполномоченного по правам ребенка, причем в новых реалиях. Становление института Уполномоченного по правам ребенка в России происходило в рамках зарождения института

омбудсмена (Уполномоченного) по правам ребенка в мире с ориентацией на необходимость не подменять роль правозащитных государственных органов.

Первые уполномоченные («омбудсмены») по правам ребенка в России начали действовать в Санкт-Петербурге, Екатеринбурге, Калужской, Волгоградской и Новгородской областях. При их введении региональные власти озаботились принятием соответствующих законов, которые регламентировали их деятельность на уровне субъекта РФ. Взаимодействие с Детским фондом ООН (ЮНИСЕФ) становится определяющим.

На первоначальном этапе организации института Уполномоченного по правам ребенка многие субъекты находились в процессе принятия решения по введению должности Уполномоченного по правам ребенка. Регионы демонстрировали разные подходы. Исследование показало, что в таких субъектах, как Волгоградская и Самарская области, республика Саха (Якутия), Ямало-Ненецкий Автономный Округ, предусматривалось функционирование уполномоченных по правам ребенка в рамках самостоятельного исполнительного органа.

Именно перестройка в СССР вызвала к жизни институт Уполномоченного по правам ребенка. Очень важно, что Россия опиралась на мировой опыт, особенно Североевропейских стран, в процессе обретения должности Уполномоченного по правам ребенка. Использовать ценный опыт лидирующих в правозащитной деятельности государств предложил Аметистов Э.М. еще при становлении Уполномоченного по правам человека.

В 2005 году была создана Ассоциация уполномоченных по правам ребенка в субъектах РФ. Ее представителями (уполномоченными) было подписано соглашение о взаимном сотрудничестве, оказании помощи и поддержке друг друга, безусловной реализации принципов Конвенции ООН о правах ребенка и представлении интересов детей.

У регионального уполномоченного появилось право подписания соглашения о сотрудничестве с момента вступления в должность. Р.Н. Дусаев справедливо заметил, что функционирование аналогичной Ассоциации уполномоченных по правам человека укрепит законность и правопорядок и будет способствовать развитию гражданского общества в России¹. То же будет происходить и с Ассоциацией уполномоченных по правам ребенка.

Ротация прав детей является серьезной проблемой для России, особенно из-за ухудшения демографической ситуации и постепенного участия молодежи в преступной и других подпольных действиях. Несколько президентских программ вместе с основными законодательными актами рассматривают этот вопрос, который находится в центре внутренних общественных дискуссий; Из-за недостаточного бюджетного финансирования и ограничений на работу неправительственных организаций, однако законодательные декларации остаются в основном нереализованными. Ожидается, что вновь созданное учреждение омбудсмена по правам детей и введение системы правосудия по делам несовершеннолетних с задержкой в будущем улучшат ситуацию. В настоящем документе анализируется законодательство, которое регулирует защиту прав детей и оценивает попытки правительства обеспечить соблюдение соответствующих законов.

Указ Президента РФ об Уполномоченном по правам ребенка – это огромное завоевание в истории развития правовых основ российского законодательства в отношении детей и вхождении России в систему международных стандартов и требований в отношении защиты детства. В своем Послании Федеральному Собранию РФ наряду со многими заявленными проблемами Президент РФ подтвердил значимость принятого Указа, заявив, что уделит теме защиты прав, свобод и законных интересов

¹ Дусаев Р.Н., Латыпов В.Я. Уполномоченные по правам человека РФ и Карелии. Петрозаводск, 2013. С. 44.

ребенка особое внимание и подробно остановится на проблемах, которые требуют новых решений и подходов¹.

В Послании Президента РФ не только говорится о задачах работы с детьми, но приведены интересные факты положительного накопленного опыта, к примеру, в патриотическом, экологическом воспитании, которые способны помочь решать проблемы природоохранительной сферы, а значит, здоровья.

Понимая важность роли Уполномоченного по правам ребенка, автор настоящего исследования сделал попытку разработать проект Федерального закона «Об Уполномоченном по правам ребенка в Российской Федерации» с учетом зарубежного опыта североевропейских стран: Швеции, Норвегии, Финляндии, а также, – Шотландии. При разработке проекта Федерального закона «Об Уполномоченном по правам ребенка в Российской Федерации» было учтено, что новый институт создавался в России в процессе реформирования системы административно-правовой защиты прав ребенка, а не встраивался в нее. В настоящее время в субъектах Российской Федерации способ формирования должности Уполномоченного по правам ребенка – различный.

Обозначим эти способы: парламентский - независимый, самостоятельный Уполномоченный по правам ребенка, назначаемый законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации; в рамках органа исполнительной власти; в структуре Аппарата Уполномоченного по правам человека. Проведенное исследование показало, что в настоящее время в каждом субъекте РФ, за исключением города федерального значения Севастополя, учреждена должность Уполномоченного по правам ребенка.

По мнению диссертанта, предпочтительной моделью функционирования Уполномоченного по правам ребенка представляется

¹ Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 30.11.2010 «Послание Президента РФ Дмитрия Медведева Федеральному Собранию Российской Федерации» // Российская газета. 01.12.2010. № 271 (5350). С. 3.

парламентская, предполагающая назначение Уполномоченного представительным органом власти и реализацию правового статуса Уполномоченного по правам ребенка на основе комплексного профильного закона. Деятельность так называемого парламентского Уполномоченного, правовой статус которого регулируется специальным законом, реализуется на основе принципа независимости. Многие субъекты РФ движутся в этом направлении (республики Тыва и Хакасия, Чувашская республика и др.). Можно сделать вывод, что модели учреждения института Уполномоченного по правам ребенка в субъектах РФ, в соответствии с которыми уполномоченные по правам ребенка входят в структуру Аппарата Уполномоченного по правам человека или исполнительной власти, не позволяют до конца обеспечить реализацию принципа независимости в их деятельности.

В рамках института Уполномоченного по правам человека уполномоченные по правам ребенка функционируют в таких 6 субъектах РФ, как Чеченская республика, Красноярский край, Ростовская, Смоленская, Московская области и г. Москва. Исследование показало, что в них статус уполномоченных по правам ребенка регулируется законодательством об Уполномоченном по правам человека. Представляется важным заметить, что в Камчатском крае компетенцию Уполномоченного по правам ребенка вплоть до 2014 года реализовывал лично Уполномоченный по правам человека¹.

В Пермском крае Уполномоченный по правам ребенка функционирует самостоятельно на основе закона, однако обеспечение его деятельности возложено на Аппарат Уполномоченного по правам человека, что является нарушением принципа независимости. Ранее аналогичная ситуация имела

¹ См.: Ст. 18 Закона Камчатского края от 28.04.2011 № 590 (ред. от 29.03.2012) «Об Уполномоченном по правам человека в Камчатском крае» (принят Постановлением Законодательного Собрания Камчатского края от 28.04.2011 № 1063) // Официальные Ведомости. 10.05.2011. № 90-95.

место в Забайкальском крае¹. Самые развитые страны (Норвегия, Швеция, Финляндия, Дания) провозглашают запрет работы Уполномоченного по правам ребенка в структуре органа общей компетенции (Уполномоченного по правам человека). Исследование показывает, что данный вариант нельзя назвать продуктивным, т.к. должность Уполномоченного по правам ребенка в таком варианте представляет лишь дополнение к должности Уполномоченного по правам человека. Находясь в ведении Уполномоченного по правам человека, защитник детей ограничен в возможности выбора действий для выполнения важных задач. Возможно, что и проблемам детей в некоторых субъектах России в связи с этим уделяется меньшее внимание. С целью повышения эффективности государственного управления защитой прав ребенка обеспечение деятельности уполномоченных по правам ребенка должно осуществляться исключительно их (уполномоченных по правам ребенка) собственными Аппаратами.

Анализ таких нормативных правовых актов, регулирующих статус уполномоченных по правам ребенка в субъектах РФ, как законы, постановления, распоряжения, указы, позволяет сделать вывод, что региональные уполномоченные назначаются на должность представительным органом государственной власти субъекта РФ, Уполномоченным по правам человека в субъекте РФ, а также высшим должностным лицом субъекта РФ. Количественное увеличение наличия должности Уполномоченного по правам ребенка в субъектах РФ от 21 в 2009 году – к 84 в 2014 году не привело к качественному изменению ситуации. Единая система функционирования уполномоченных по правам ребенка пока не создана. Ее отсутствие препятствует осуществлению эффективного государственного управления сферой защиты детства. В результате Федеральный Уполномоченный по правам ребенка не может до

¹ Закон Забайкальского края от 12.07.2011 № 526-33К «Об Уполномоченном по правам ребенка в Забайкальском крае» (принят Законодательным Собранием Забайкальского края 29.06.2011) // Забайкальский рабочий. 19.07.2011. № 138.

конца гарантировать реализацию и соблюдение прав, свобод и законных интересов детей, проживающих на территории Российской Федерации.

Исследование показало, что Федеральный Уполномоченный по правам ребенка не входит напрямую ни в одну из трех ветвей власти (законодательную, исполнительную, судебную). Конституция Российской Федерации должность Уполномоченного по правам ребенка не упоминает, однако, не вычеркивает из своего содержания институт Уполномоченного по правам человека¹.

Федеральный Уполномоченный по правам ребенка назначается на должность и освобождается от должности Президентом Российской Федерации², является субъектом государственного управления, а государственное управление, в свою очередь, представляет собой вид государственной деятельности, в рамках которого реализуется исполнительная власть. Это говорит о важности института защиты детей в России. Проблемы детства (беспризорность, высокая смертность детей, детская преступность и др.) на каждом историческом этапе являлись чрезвычайно актуальными для исполнительной власти в России. Поэтому Президент Российской Федерации, понимая остроту ситуации и сложность решения вопросов детства к 2009 году, своим Указом постановил, что Уполномоченный по правам ребенка на федеральном уровне назначается именно главой государства.

Уполномоченный по правам ребенка и его рабочий аппарат представляют собой относительно самостоятельное обособленное образование, во-первых, состоящее из коллектива граждан Российской

¹ См.: п. «е» Ч.1 Ст. 103 Конституции Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. 04.08.2014. № 31. Ст. 4398.

² См.: пункт 2 Указа Президента РФ от 01.09.2009 № 986 «Об Уполномоченном при Президенте Российской Федерации по правам ребенка» // Собрание законодательства РФ. 07.09.2009. № 36. Ст. 4312.

Федерации, во-вторых, являющееся структурной частью государственного механизма, в-третьих, наделенное государственно-властными полномочиями.

Кроме того, Уполномоченный по правам ребенка и его аппарат образуются в установленном государством порядке. Их компетенция регламентируется законодательством Российской Федерации, реализуется от имени государства и обеспечивается мерами государственного принуждения.

Таким образом, Уполномоченный по правам ребенка и его аппарат характеризуются признаками государственного органа, выделяемыми такими учеными, как С.С. Алексеев, Т.Н. Радько, В.И. Фадеев, Е.И. Козлова и О.Е. Кутафин¹, а также Л.А. Морозова и М.Н. Марченко.

Это позволяет с уверенностью утверждать, что Уполномоченный по правам ребенка и его рабочий аппарат являются государственным органом с правом юридического лица, имеющим расчетный и иные счета, печать и бланки со своим наименованием и с изображением Государственного герба РФ.

Федеральный Уполномоченный по правам ребенка входит в состав Администрации Президента РФ и представляет собой элемент механизма исполнения функций Президента РФ (в сфере защиты прав ребенка) как гаранта Конституции Российской Федерации, прав и свобод человека и гражданина (ч.2 ст.80 Конституции РФ). Поскольку в науке выделяется президентская власть, исследование автора позволяет прийти к выводу, что Федерального Уполномоченного по правам ребенка следует относить к Президентской власти. Представляется важным заметить, что вопрос, касающийся внедрения Уполномоченного и его Аппарата в систему органов государственного управления, как новой формы контроля за соблюдением прав, свобод и законных интересов ребенка, внимательно изучался, так как велика была потребность в демократических механизмах обеспечения

¹ Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России: учебник. 5-е изд., перераб. и доп. М., 2014. С. 309-310.

реализации на территории России положений Конвенции ООН о правах ребенка.

Подведем некоторые итоги по данному параграфу.

1. Должность Уполномоченного по правам ребенка учреждена с целью обеспечения гарантий государственной защиты прав ребенка. Он реализует свой статус на началах независимости и неподотчетности каким-либо государственным структурам.

2. Деятельность Уполномоченного по правам ребенка обеспечивает реализацию ст.2 Конституции РФ.

3. Должность Федерального Уполномоченного по правам ребенка в Российской Федерации учреждена в соответствии с Указом Президента РФ № 986 об Уполномоченном по правам ребенка¹.

4. Институт Уполномоченного по правам ребенка является преемником Научно-исследовательского института детства РФ (Российского детского фонда).

5. Федеральный Уполномоченный по правам ребенка в Российской Федерации осуществляет контроль за соблюдением на территории Российской Федерации прав, свобод и законных интересов ребенка.

6. Деятельность Уполномоченного не замещает, а дополняет существующие средства защиты прав и свобод ребенка, не отменяет и не влечет пересмотра компетенции других государственных органов.

7. Уполномоченный по правам ребенка и его Аппарат являются государственным органом.

8. Должность Уполномоченного по правам ребенка учреждена как на федеральном уровне, так и в субъектах Российской Федерации. Единая централизованная система функционирования уполномоченных во главе с Федеральным Уполномоченным пока не создана.

¹ Указ Президента РФ от 01.09.2009 № 986 «Об Уполномоченном при Президенте Российской Федерации по правам ребенка» // Собрание законодательства РФ. 07.09.2009. № 36. Ст. 4312.

9. Уполномоченные по правам ребенка в субъектах РФ с целью обеспечения независимости от других государственных органов субъектов РФ должны назначаться законодательным (представительным) органом субъекта РФ по представлению Федерального Уполномоченного и функционировать в рамках самостоятельного органа государственного управления.

1.2. Правовой статус Уполномоченного по правам ребенка в Российской Федерации

Прежде чем исследовать основные принципы, лежащие в основе реализации правового статуса Уполномоченного по правам ребенка, необходимо разъяснить само лексическое понятие слова «принцип»: «принцип - это научное или нравственное начало, основание, правило, основа, от которой не отступают»¹.

Безусловно, существуют эмпирические правила, и они определенным образом подразумеваются, они – в ощущении, в наитии, ими руководствуется каждый человек, в том числе и Уполномоченный по правам ребенка. У омбудсмена – свои принципы, свои правила, своя жизненная основа (*credo*), от которой он отступает или не отступает, он принципиален или далеко не принципиален в решении тех или вопросов защиты прав ребенка. Эмпирики порой не хватает в связи с тем, что условия, в которых Уполномоченный реализует свой правовой статус, могут быть самыми различными, и, безусловно, необходимо знание общих принципов, закономерностей, которые можно применять в любой ситуации, а не только в определенном случае. Жизненные принципы людей неравнозначны, а порою, просто антагонистичны.

¹ Даль В.И. Толковый словарь живого великорусского языка. В 4 тт. Т. 3: П–Р. М., 2005. С. 351.

Они выявляются в практической деятельности на работе, при решении конкретных задач, в дискуссиях разного рода, в том числе, с коллегами, в выступлениях с трибуны и в прессе. Во всех случаях каждый готов отстаивать свои позиции, правила жизни, принципы, считая их наиболее верными и безоговорочными. Это касается и частных принципиальных разногласий, а уж тем более принципов, соблюдение которых важно в государственном смысле и масштабе. Как же возрастает значимость безусловного соблюдения принципов, лежащих в основе деятельности Уполномоченного по правам ребенка в решении сложных проблем и «рисков» детства в наши дни. Из принципов и складывается credo детского защитника. Можно сделать вывод, что главным в реализации своих принципов следует считать высокие требования к тому, что делаешь.

В работе Уполномоченного по правам ребенка очень важны основные принципы, лежащие в основе реализации его правового статуса. Но не только. В той должности сливаются общечеловеческие принципы, профессиональные и нравственные. Ими определяется сама личность Уполномоченного и конкретные направления его деятельности в отстаивании незыблемых позиций детства при осуществлении государственного управления защитой прав ребенка.

Право на здравоохранение является одним из важнейших социальных и экономических прав детей. Ухудшение условий здоровья детей в России можно объяснить социальными факторами, проблемами окружающей среды и повышением роли поведенческих рисков, таких как наркомания и наркомания. Последствия Чернобыльской катастрофы продолжают влиять на состояние здоровья детей. С 2001 года уровень заболеваемости детей на территориях, подверженных радиоактивному загрязнению, увеличивается примерно на тридцать процентов в год. Распространение СПИДа и ВИЧ среди молодежи и молодых людей также вызывает тревогу. Похоже, что положения Федерального закона о предотвращении распространения болезней, вызванных ВИЧ, не выполняются. Никаких мер финансовой и

гуманитарной помощи не проводилось, и с молодежью не проводилась воспитательная работа.

Основные правовые принципы медицинского обслуживания несовершеннолетних были определены Основными законодательными актами Российской Федерации в области здравоохранения. В этом правовом акте установлены федеральные гарантии бесплатной медицинской помощи детей во всех государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения. Свободная иммунизация детей предусмотрена законом, и более девяноста процентов российских детей иммунизированы. Во многих регионах принято законодательство о создании государственных правовых норм, обеспечивающих дополнительную защиту здоровья детей.

Они расширяют количество медицинских процедур и процедур, предоставляемых бесплатно, в дополнение к тем, которые предусмотрены обязательным медицинским страхованием в соответствии с федеральным законодательством, позволяют бесплатно распространять лекарства для детей в возрасте до трех лет и требуют квалифицированной медицинской помощи во всех сестринских и детских Ухода за больными. Однако включение этих положений в законодательные акты не обеспечивает их осуществления, поскольку ответственные органы не выполняют свои обязанности и обязательства.

В 2005 году инспекции, проведенные прокуратурой России, выявили серьезные нарушения права ребенка на здравоохранение более чем в двадцати составных частях России. Местные и государственные органы незаконно уменьшили количество и формы медицинских услуг, которые должны предоставляться детям бесплатно, утвердили работу платных медицинских услуг в государственных и муниципальных больницах, и ни один регион в России не полностью выполнил Постановление Правительства от 21 июня 2003 года, в соответствии с которым все дети в возрасте до трех лет и те, кто имеет более трех братьев и сестер младше шести лет, должны получать бесплатные лекарства. Большинство проблем существует из-за

недостаточного бюджетного финансирования, что свидетельствует о том, что правительство не может гарантировать реализацию прав, которые оно заявило.

Ожидаются значительные изменения в области педиатрического здравоохранения с осуществлением недавно предложенных поправок к законодательству о трансплантации органов и тканей. В июле 2007 года Министерство здравоохранения и социальной защиты Российской Федерации представило в Совет министров проект Регламента, который позволяет с согласия родителей собирать органы у несовершеннолетних, смерть мозга которых подтверждена двумя независимыми медицинскими панелями. Постановлением предусмотрены дополнительные меры предосторожности и проверки для обеспечения несовершеннолетних от медицинских ошибок и злоупотреблений. В настоящее время органы могут быть пожертвованы только или получены от лиц старше восемнадцати лет.

Особенно сложная ситуация связана с осуществлением прав на здоровье детей-инвалидов и детей с особыми потребностями. До 1979 года дети-инвалиды не были официально признаны в Советском Союзе, поскольку инвалидность была определена как неспособность выполнять профессиональные функции из-за болезни или травмы. Люди, не имеющие опыта трудовой деятельности, не могут претендовать на пособия по нетрудоспособности. Согласно требованиям ООН, дети в возрасте до шестнадцати лет могут быть признаны инвалидами в соответствии с Постановлением Министерства здравоохранения № 1265 от 14 декабря 1979 года. В этом положении содержится очень ограниченный перечень заболеваний, в основном генетических и неизлечимых, для которых дети было разрешено получать пособия по социальному обеспечению. В 1991 году этот список был расширен в соответствии с рекомендациями Всемирной организации здравоохранения, и, следовательно, число тех, кого признали детьми-инвалидами, увеличилось. С 2000 года эта категория включает несовершеннолетних в возрасте до восемнадцати лет. Число таких детей

составляет около 205 на 10 000 детей. Основным правовым актом, который предусматривает определение инвалидности, устанавливает обязанности федеральных и региональных органов власти и определяет экономические, юридические и социальные меры, направленные на поддержку, компенсацию и интеграцию людей с инвалидностью, является Федеральный закон о социальной защите Люди с ограниченными возможностями.

Таким образом, жизнь и окружение уже определенным образом сформировали принципы в человеке, выбранном и назначенным на эту сверхвысокую должность. Но мало иметь принципы. Как бы хороши и высоки они ни были, нужно обладать умениями их отстаивать. И главное среди них – умение убеждать. А это целая наука – наука убеждать других. Так возникает принцип убеждения. Чтобы убеждать, нужно не только иметь принципы, но и исповедовать их не на словах, а на деле, владеть ораторским искусством, искусством убеждающего слова.

Поскольку Российский Уполномоченный является членом Европейской сети Омбудсменов по правам ребенка, очень важно, чтобы принципы, регулирующие его правовой статус, а также статусы региональных коллег не противоречили общепризнанным принципам и нормам международного права, на основе которых функционируют все зарубежные омбудсмены и комиссары по правам ребенка.

Выделим нормативные правовые акты, в которых трактуются принципы, используемые омбудсменами при осуществлении полномочий в сфере государственного управления защитой прав ребенка. Это, во-первых, Конституция РФ¹, Федеральный закон о государственной гражданской службе², Декларация прав ребенка¹, Парижские принципы², Руководящие

¹ «Конституция Российской Федерации» (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. 04.08.2014. № 31. Ст. 4398.

² Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. от 02.04.2014) «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 02.08.2004. № 31. Ст. 3215.

принципы Совета Европы по вопросу комплексных национальных стратегий защиты детей от насилия³, Федеральная целевая программа «Россия без сирот на 2013-2020 годы»⁴.

Следует уделить особое внимание программе «Россия без сирот», так как она выделяет, во-первых, детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в качестве основной целевой группы, нуждающейся в помощи Уполномоченного, во-вторых, системный подход к решению проблем семейного неблагополучия и улучшения положения указанной категории детей. Принципы, положенные в основание программы «Россия без сирот», - руководство к действию со стороны Уполномоченного по правам ребенка. Среди них:

принцип обеспечения приоритета национальных интересов России в части сохранения и реализации традиционных отечественных духовно-нравственных ценностей в сфере семейных отношений, образования и воспитания детей перед международными документами рекомендательного характера;

принцип системной государственной поддержки социального института семьи и возрождения традиционных российских духовно-нравственных и культурных ценностей в сфере семейных отношений и воспитания детей;

¹ «Декларация прав ребенка» (Принята 20.11.1959 Резолюцией 1386 (XIV) на 841-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН) // Международная защита прав и свобод человека. Сборник документов. М.: Юридическая литература, 1990. С. 385 – 388.

² Принципы, касающиеся статуса национальных учреждений (Парижские принципы). Приняты резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН № 48/134 от 20.12.1993 // Официальный сайт Организации Объединенных Наций. Режим доступа: URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/paris.shtml.

³ Руководящие принципы политики Совета Европы по вопросу комплексных национальных стратегий защиты детей от насилия (Рекомендация CM/Rec(2009)10) // Официальный сайт Совета Европы. Режим доступа: URL: http://www.coe.int/t/dg3/children/news/guidelines/Recommendation%20CM%20protection%20of%20children%20_RUS_BD.pdf.

⁴ Федеральная Целевая Программа «Россия без сирот» на 2013-2020 годы // Официальный сайт ФЦП «Россия без сирот». Режим доступа: URL: <http://xn----blcqkcf5bhlieags2r.xn--p1ai/files/RbS-part1.pdf>.

принцип приоритетной защиты прав ребенка на неразлучение с родителями и воспитание в семье (кровнородственной или, если это невозможно, в замещающей) как обязательное условие гармоничного развития и благополучия ребенка;

принцип обеспечения приоритетного права родителей перед всеми другими лицами на воспитание своих несовершеннолетних детей;

принцип комплексного решения проблем детского неблагополучия и социального сиротства в неразрывной связи с решением проблем семейного неблагополучия, выведения семьи из социально опасного состояния;

принцип всесторонней государственной поддержки семьи в целях обеспечения содержания, образования, воспитания, отдыха и оздоровления детей, защиты их прав, подготовки к полноценной жизни в обществе;

принцип неотвратимой ответственности за нарушение прав и законных интересов ребенка, причинение ему вреда, а также за нарушение прав и законных интересов семей с несовершеннолетними детьми;

принцип государственно-общественного партнерства в деятельности по поддержке и защите прав детей и семей с несовершеннолетними детьми¹.

Будучи частными, они одновременно находятся в основании принципов, регулирующих административно-правовой статус Уполномоченного по правам ребенка. Внимательный анализ перечисленных принципов фиксирует значимость в статусе Уполномоченного духовно-нравственных ценностей (принцип нравственности), заботы о гармоничном развитии и благополучии ребенка, всесторонней государственной поддержки детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

Изучение программы «Россия без сирот», позволило сделать вывод, что одним из важнейших принципов деятельности Федерального Уполномоченного и омбудсменов в субъектах РФ является принцип свободы и ответственности в рамках осуществления его содержания и правового измерения. При реализации омбудсменами своего статуса данный

¹ Там же. С. 18-19.

принцип необходимо учитывать, так как именно они (омбудсмены) несут ответственность за несоблюдение на территории Российской Федерации требований Конвенции ООН о правах ребенка.

К сожалению, в Федеральной целевой программе «Россия без сирот» отсутствует понятие – принцип «гуманности», без которого она просто не должна мыслиться. Это, безусловно, важнейший нравственный принцип, значение которого в этических словарях не комментируется. Гуманность означает человеколюбие. Думается, что человеколюбие – это особый принцип, ибо он, по мнению автора, входит в перечень принципов Уполномоченного на генетическом уровне. Но это не отрицает и не снимает с него (Уполномоченного) задачу учить любить детей, уважать их права, свободы и законные интересы. В самом деле, – в слове-принципе «человеколюбие» заложены два корня: «человек» и «любовь». Работа по привлечению любви к ребенку, воспитанию этого регулирующего принципа жизни представляется наиболее сложной. С целью внедрения в основу реализации статуса Уполномоченного данного принципа необходима работа по изучению Уполномоченным международных документов, регулирующих защиту прав ребенка, в которых этот принцип возведен в высший ранг, особенно в Конвенции ООН о правах ребенка.

Таким образом, прав В.И. Даль, не оставив без внимания данную этически-нравственную категорию-«принцип» в своем словаре. Он трактует человеколюбие как любовь к ближнему, состраданье, милосердие¹. Думается, что любовь к ближнему и синонимичные «состраданье» и «милосердие» все же не исчерпывают «человеколюбия».

Опущены и другие духовно-философские принципы, регулирующие административно-правовой статус Омбудсмана, основанные на важнейших этических категориях, таких как долг, совесть, честь и достоинство, понятие нравственного идеала.

¹ Даль В.И. Толковый словарь живого великорусского языка: В 4 тт. Т. 4: CV. М.: ОЛМА-ПРЕСС; ОАО ПФ «Красный пролетарий», 2005. С. 387.

Уполномоченный по правам ребенка должен строить свою работу в сотрудничестве со многими министерствами, организациями, учреждениями, которые работают в сфере защиты прав ребенка, материнства и отцовства. В их числе – Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, Федеральная служба судебных приставов, ЮНИСЕФ, международная организация «Спасем детей», Российский детский фонд и другие. Это, по мнению автора, повысит эффективность государственного управления защитой прав ребенка.

Таким образом и формулируется принцип взаимодействия, коллегиальности, в соответствии с которым реализация омбудсменом по правам ребенка своего правового статуса должна осуществляться в тесном взаимодействии с органами государственного управления.

В статье 4 Федерального закона о государственной гражданской службе изложены ее (гражданской службы) принципы¹.

. Поскольку Уполномоченный по правам ребенка замещает должность государственной службы, можно сделать вывод, что данные принципы регулируют, в том числе, и его (Уполномоченного по правам ребенка) административно-правовой статус. Среди них наиболее важными представляются такие принципы, как приоритет прав и свобод человека (ребенка), профессионализм и компетентность.

Особо следует обратить внимание на принципы, провозглашенные Декларацией прав ребенка. Ее преамбула призывает родителей, мужчин и женщин как отдельных лиц, а также добровольные организации, местные власти и национальные правительства к тому, чтобы они признали и старались соблюдать права ребенка путем законодательных и других мер, постепенно принимаемых в соответствии со специальными принципами². Их

¹ Ст.5 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. от 02.04.2014) «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 02.08.2004. № 31. Ст. 3215.

² «Декларация прав ребенка» (Принята 20.11.1959 Резолюцией 1386 (XIV) на 841-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН) // Международная защита прав и свобод человека. Сборник документов. М., 1990. С. 385-388.

десять. Думается, что в целях повышения эффективности государственного управления защитой детства одного лишь знания Уполномоченным этих принципов недостаточно. Ему необходимо при реализации своего статуса обеспечить их соблюдение. Увязывание же принципов Декларации, разработанных с целью защиты детства, с принципами, лежащими в основе реализации статуса Уполномоченного по правам ребенка, делает их полноценными и полезными.

Выделим главное содержание принципов Декларации:

принцип 1 гласит, что ребенку должны принадлежать все указанные в настоящей Декларации права (всем детям мира без исключения);

принцип 2 заключается в том, что ребенку законом и другими средствами должна быть обеспечена социальная защита и предоставлены благоприятные условия развития;

в соответствии с принципом 3 ребенку должно принадлежать с его рождения право на имя и гражданство;

важен и принцип 4, устанавливающий право ребенка пользоваться благами социального обеспечения;

принцип 5 гласит, что ребенку ввиду его особого состояния (неполноценности) должны обеспечиваться специальный режим, образование и забота;

принцип 6 содержит следующее положение, установившее, что ребенок для полного и гармоничного развития своей личности нуждается в любви и понимании (родителей, общества, органов публичной власти), особенно ребенок, не имеющий семьи и достаточных средств к существованию;

в соответствии с принципом 7 ребенок имеет право на получение бесплатного образования; ответственность за это лежит, прежде всего, на родителях;

принцип 8 содержит в своем содержании важнейшее положение: ребенок первый получает защиту и помощь;

Принципы 9 и 10 гласят, что ребенок не должен быть объектом торговли в какой бы то ни было форме, должен быть защищен от жестокости, эксплуатации, небрежного отношения (например, использования в целях, навязываемых взрослыми); он не должен приниматься на работу до достижения надлежащего возрастного минимума; также говорится о необходимости ограждения ребенка от дискриминации, воспитания в духе толерантности, дружбы между народами, мира и всеобщего братства¹.

Перечисление данных принципов в исследовании необходимо с целью объяснить, что ребенок «должен» и «не должен» в практике реализации Декларации, исходит от людей, призванных ребенка защитить, то есть использовать в своей работе принципы, способные реализовать права ребенка.

С целью повышения эффективности реализации своего статуса Уполномоченному по правам ребенка необходимо внимательно изучить «Руководящие принципы политики Совета Европы по вопросу комплексных национальных стратегий защиты детей от насилия»², провозглашающие важнейшие направления его (Уполномоченного) деятельности. Подведем некоторые итоги по данному параграфу.

1. Принципами, лежащими в основе реализации статуса Уполномоченного по правам ребенка, являются законность; приоритет прав и свобод ребенка; профессионализм; компетентность; независимость; распределение помощи детям; ответственность; взаимодействие с международными организациями и государственными органами; организация труда; соблюдение в работе норм международного права; открытость; гласность; доступность; демократичность.

¹ «Декларация прав ребенка» (Принята 20.11.1959 Резолюцией 1386 (XIV) на 841-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН) // Международная защита прав и свобод человека. Сборник документов. М., 1990. С. 385 - 388.

² Руководящие принципы политики Совета Европы по вопросу комплексных национальных стратегий защиты детей от насилия (Рекомендация CM/Rec(2009)10) // Официальный сайт Совета Европы. Режим доступа: URL: http://www.coe.int/t/dg3/children/news/guidelines/Recommendation%20CM%20protection%20of%20children%20_RUS_BD.pdf. С. 51.

2. Среди принципов, лежащих в основе деятельности Федерального Уполномоченного, важнейшим является независимость.

3. Независимость Уполномоченного по правам ребенка провозглашена Комитетом ООН по правам ребенка.

4. Принцип независимости региональных уполномоченных от государственных органов субъектов РФ в полной мере пока не реализован.

ГЛАВА 2

СТРУКТУРА И ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ АСПЕКТЫ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСА УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ РЕБЕНКА

2.1. Основные цели, задачи и направления деятельности Уполномоченного по правам ребенка

Введение должности Уполномоченного по правам ребенка в субъектах РФ, а также при Президенте Российской Федерации стало важнейшей политической новацией, обеспеченной законодательно Указом Президента РФ № 986 и нормативными правовыми актами субъектов. Путь развития законодательства об административно-правовом статусе Федерального Уполномоченного по правам ребенка в России – достаточно недолгий эволюционный путь, начиная с начала XXI века по настоящее время. Реальный потенциал механизма обеспечения институтом Уполномоченного соблюдения прав, свобод и интересов ребенка сегодня не реализован в полной мере.

Безусловно, законодательство должно коснуться таких базовых моментов, способствующих полноценной реализации Уполномоченным своего статуса, как создание правовых механизмов, ориентированных на своевременное выявление нарушений прав ребенка, их (нарушений) профилактику (система социального патроната), привлечение к ответственности юридических и физических лиц, нарушающих права несовершеннолетних.

Таким образом, Федеральный Закон «Об Уполномоченном по правам ребенка в Российской Федерации», в соответствии с которым будет обеспечено функционирование института Уполномоченного в рамках единой системы, – настоятельная необходимость сегодняшнего дня. Однако

необходимо понимать, что издание законов не является самоцелью. Только в конкретной работе Уполномоченного по правам ребенка станет возможным определить путь решения глобальных проблем российского детства. И тут важно опереться, прежде всего, – на уже имеющуюся нормативную правовую базу, регулирующую административно-правовой статус омбудсмана, и только потом приступить к разработке законодательных ценностей, способных совершенствовать правовой статус как Федерального Уполномоченного, являющегося важнейшим элементом системы государственного управления, так и уполномоченных в субъектах России.

То же касается и должности Федерального Уполномоченного по правам ребенка. В нормативном правовом акте, определяющем его правовой статус, говорится, что процедура назначения на должность Федерального защитника прав ребенка и освобождения от нее находится в ведении Президента РФ, который своим Указом определяет, кто будет замещать такую важную и ответственную должность¹.

До сих пор отсутствует устоявшийся взгляд на оптимальную модель выдвижения кандидатур на должность уполномоченных по правам ребенка в субъектах РФ. Во многом он зависит от преобладания в региональных парламентах и областных администрациях тех или иных политических сил. Часть властной бюрократии не всегда желает перераспределять властные полномочия. Учреждение структуры на Федеральном уровне способно постепенно влиять на ситуацию, в том числе, на законодательную базу. Проведенное исследование показало, что Парламентский Уполномоченный, назначаемый Законодательным (представительным) органом субъекта, наиболее предпочтителен.

В нормативно-правовых актах «Об Уполномоченном по правам ребенка в Российской Федерации» указаны такие цели деятельности

¹ См.: Пункт 2 Указа Президента РФ от 01.09.2009 № 986 «Об Уполномоченном при Президенте Российской Федерации по правам ребенка»// Собрание законодательства РФ. 07.09.2009. № 36. Ст. 4312.

омбудсмена, как содействие полноценной реализации положений Конвенции ООН о правах ребенка¹;

повышение значимости вопросов, касающихся детей в федеральных, региональных и местных органах власти, в гражданском обществе в целом;

выдвижение предложений о внесении изменений в федеральное законодательство;

содействие эффективному сотрудничеству с Правительством РФ в решении вопросов, касающихся охраны прав и законных интересов ребенка на всех уровнях, эффективному привлечению государственных возможностей и ресурсов в интересах детей;

сбор и обнародование данных о положении детей (цифровые и компьютерные базы);

пропаганда знаний о правах ребенка среди взрослых и детей;

проведение расследований преступлений, совершенных в отношении детей;

стимулирование научных исследований в целях выработки соответствующих программ защиты детей;

анализ обращений и жалоб детей с просьбой оказать помощь (например, в различных учреждениях и школах, включая обеспечение доступа детей к судам);

сиюминутное реагирование на отдельные жалобы от детей или лиц, представляющих их интересы, а в случае необходимости инициирование подачи и поддержки иска от имени и в интересах детей и др.

Только Федеральный закон «Об Уполномоченном по правам ребенка в Российской Федерации» будет являться надежной платформой, стоя на которой омбудсмен сможет рассчитывать свои действия, потому что ситуация, сложившаяся вокруг детства в России, по-прежнему вызывает опасения.

¹ «Конвенция о правах ребенка» (Принята 20.11.1989 Резолюцией 44/25 Генеральной Ассамблеей ООН) // Сборник международных договоров СССР. 1993. Выпуск XLVI.

Думается, что одна из задач Федерального Уполномоченного заключается в выработке совместно с уполномоченными в субъектах РФ плана действий по координации общегосударственных усилий по защите ребенка от насильников совместно с другими государственными органами. Считаем, что в разрешении поставленной задачи первыми помощниками Федеральный Уполномоченный по правам ребенка должен видеть не только омбудсменов в субъектах РФ, но и родителей детей.

Уделять особое внимание решению проблем детей, которые были рождены в российских семьях, ныне проживающих за рубежом, вести статистический учет таких детей – еще одна задача Федерального Уполномоченного. Для этого необходимо принимать меры, направленные на возвращение таких детей в Россию. Для реализации данной задачи Уполномоченному потребуется разработать специальные программы, содержащие дополнительные материальные (например, выделение жилищной площади – квартиры, выплата пособий) и социальные льготы (например, бесплатное обучение в высшем учебном заведении, поступление вне конкурса) для этой категории детей.

И, наконец, одна из важнейших, по мнению исследователя, задач института омбудсмана – следить за соблюдением и реализацией прав детей-инвалидов, детей с ограниченными возможностями. Этому направлению деятельности в настоящее время необходимо уделить самое пристальное внимание.

В течение многих лет уголовный закон о бытовом насилии в России не сработал - не только потому, что полиция отказывается серьезно относиться к жалобам жертв, но также и потому, что жертвы часто редуцируют жалобы. Иногда жертвы не могут понять, как ошибочно, что их избили: они чувствуют, что они этого заслуживают, потому что с ними что-то не так, что они каким-то образом спровоцировали это. Они испытывают чувство стыда.

Согласно правительственной статистике, в 2015 году в России было совершено 49 579 преступлений, связанных с насилием в семье, причем подавляющее большинство женщин-жертв и неизвестное количество преступлений были не представлены. Настало время, когда российские законодатели рассмотрели этот вопрос и сосредоточились на том, как защитить тех, кто уязвим. Вместо этого российские депутаты на этой неделе поддержали закон, уменьшающий наказание лиц, осужденных за насилие в отношении членов семьи, и декриминализацию некоторых правонарушений.

Эти изменения - просто откровение очевидного: власти не могут защитить бессильных и не потрудились нарушить порочный круг насилия внутри дома. Дети, подвергшиеся насилию, будут продолжать расти, чтобы стать обидчиками или жертвами самих себя. Между тем их обидчики чувствуют себя важными только при осуществлении власти над более слабым человеком. Домашнее насилие может быть своего рода отсроченной мести за беспомощность, испытываемую обидчиками в детстве, наполненную унижением и болью.

Нарушение этих циклов требует ресурсов и кропотливой работы. Законодателям необходимо поддерживать такие усилия и вести социальный прогресс, как, например, в начале этого месяца во Франции, когда избиение детей было объявлено вне закона. К сожалению, нынешняя тенденция законотворчества в России противоположна: она поддерживает архаическое мышление большинства населения.

Проведенное исследование позволяет сделать следующие выводы. Во-первых, принятие данного нормативного правового акта поможет обеспечить функционирование института омбудсмена на основе принципа независимости от иных государственных структур. Напомню, что данный институт включает в свой состав Федерального омбудсмена и уполномоченных в субъектах РФ. Также принятие Закона будет способствовать установлению единого перечня принципов, лежащих в основе реализации правового статуса Уполномоченного по правам ребенка.

Во-вторых, Федеральный закон «Об Уполномоченном по правам ребенка в Российской Федерации» поможет законодательно закрепить административно-правовой статус Уполномоченного. До сих пор этого не сделано.

В-третьих, Закон будет способствовать обеспечению возможности для каждого ребенка обратиться к омбудсмену напрямую, путем закрепления соответствующей процедуры в нормативном правовом акте. И, самое важное. Принятие Федерального закона «Об Уполномоченном по правам ребенка в Российской Федерации» поможет разработать систему организации и планирования деятельности омбудсмена и сделает ее открытой и доступной для изучения родителями детей. Это повысит их доверие к Уполномоченному и изменит общественное отношение к нему. Российские семьи будут уверены, что, обратившись за помощью, они действительно ее получают.

Следующая задача омбудсмена – выстраивать более плотное взаимодействие с силовыми структурами (МВД, Прокуратура, ФСБ), иными государственными органами и органами государственной власти, институтами гражданского общества. Важно сказать, что Уполномоченный ни в коем случае не должен подменять их деятельность, основной акцент должен быть сделан на сотрудничестве посредством консультаций и широкое обсуждение совместных действий.

Также Уполномоченному следует обратить внимание на продолжение укрепления отношений с коллегами из других стран в рамках ЕНОС. При этом особое внимание, по мнению автора, необходимо уделить сотрудничеству с неправительственными организациями, потому что они также оказывают серьезную поддержку и помощь детям из неблагополучных семей, особенно тем, у кого серьезные проблемы со здоровьем.

Это поможет имплементировать нормы международного права о защите детства, не противоречащие традиционным семейным русским ценностям, в Российское законодательство. Автор провел масштабное

исследование имплементации норм международного права о защите детства Российским законодательством. Это позволило сделать вывод о том, что большая часть важнейших международных норм о защите детства нашла отражение в российских законах, например, в Конституции Российской Федерации¹, Федеральном законе об основных гарантиях прав ребенка² и др.

Только несколько лет назад во исполнение положений президентского Указа №986 начался процесс по интеграции прав Уполномоченного в систему федерального законодательства. Этому способствовали разработка, принятие и вступление в силу документа, предусматривающего серьезную корректировку российского законодательства о защите детства³. В результате ключевые нормы, регулирующие статус омбудсмена, вошли в содержание множества главнейших законов, регулирующих вопросы процедуры реализации и охраны прав и интересов ребенка.

Пока еще статья 16.1 данного Закона, регулирующая статус Уполномоченного, дублирует положения Указа Президента №986, но и это, по мнению автора, можно считать достижением законодателя. Проведенное исследование показало, что именно омбудсмен стоит во главе государственной правозащитной политики в отношении защиты прав ребенка. Он, как и Президент России, явился инициатором предложений по учреждению института Уполномоченного по правам ребенка в регионах. С 2012 года также действует другой важнейший закон⁴, который был

¹ См.: Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. 04.08.2014. № 31. Ст. 4398.

² См.: Федеральный закон от 24.07.1998 № 124-ФЗ (ред. от 02.12.2013) «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации»// Собрание законодательства РФ. 03.08.1998. № 31.Ст. 3802.

³ См.: Федеральный закон от 03.12.2011 № 378-ФЗ (ред. от 30.12.2012) «О внесении изменений в Федеральный закон "Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации" и отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с введением института Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка»// Собрание законодательства РФ. 05.12.2011. № 49 (ч. 5). Ст. 7056.

⁴ Федеральный закон от 29.12.2010 № 436-ФЗ (ред. от 02.07.2013) «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию»// Собрание законодательства РФ. 03.01.2011. № 1. Ст. 48.

разработан омбудсменом в целях создания механизма, способного оградить детей от воздействия информации, способствующей развитию у них нравственных страданий, психических заболеваний и искажению традиционных русских семейных ценностей. Конечно же, речь идет о последствиях влияния на ребенка телевидения, интернета, радиопередач, газет и журналов, компьютерных игр. Таким образом, Уполномоченный получил право разрабатывать специальные программы совместно с другими правозащитными органами и организациями в целях пресечения распространения подобных, отрицательно влияющих на развитие ребенка, материалов.

Говоря о праве омбудсмена по его требованию немедленно на бесплатной основе получать необходимую информацию от различных государственных органов, необходимую для выполнения им мероприятий по защите детства, важно помнить, что в помощь Уполномоченному существуют нормы специального Закона¹.

Следует обратить внимание на право Федерального Уполномоченного по правам ребенка, уполномоченных в субъектах РФ содействовать проведению общественного контроля за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, осуществляющих отдельные публичные полномочия. Так, Федеральный Уполномоченный, уполномоченные в субъектах РФ обладают возможностью инициировать осуществление следующих форм общественного контроля:

общественная проверка – совокупность действий субъекта общественного контроля по сбору и анализу информации, проверке фактов и обстоятельств, касающихся общественно значимой деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и

¹ Федеральный закон от 09.02.2009 № 8-ФЗ (ред. от 28.12.2013) «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» // Собрание законодательства РФ. – 16.02.2009. № 7. Ст. 776.

организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, а также деятельности, затрагивающей права и свободы человека и гражданина, права и законные интересы общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций;

общественная экспертиза – основанные на использовании специальных знаний и (или) опыта специалистов, привлеченных субъектом общественного контроля к проведению общественной экспертизы на общественных началах, анализ и оценка актов, проектов актов, решений, проектов решений, документов и других материалов, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, проверка соответствия таких актов, проектов актов, решений, проектов решений, документов и других материалов требованиям законодательства, а также проверка соблюдения прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций¹.

Представляется важным обратиться к законодательству об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания, в котором определено создание общественной наблюдательной комиссии в правомочном составе².

Таким образом, для уполномоченных деятельность общественных наблюдательных комиссий является дополнительной гарантией реализации

¹ См.: ч.1 ст.20, ч.2 ст.20, ч.1 ст.22, ч.4 ст.22 Федерального закона от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» // Российская газета. 23.07.2014. № 163 (6435). С. 15.

² Ст. 10 Федерального закона от 10.06.2008 № 76-ФЗ (ред. от 21.12.2013) «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания» // Собрание законодательства РФ. 16.06.2008. № 24. Ст. 2789.

своего права незамедлительно быть информированными о нарушениях прав ребенка в местах принудительного содержания¹.

Кроме того, Федеральный Уполномоченный, уполномоченные в субъектах РФ обладают правом рассматривать адресованные им предложения, ходатайства, заявления и жалобы несовершеннолетних осужденных, причем ответы уполномоченных цензуре не подлежат².

Продолжая исследовать направления деятельности Уполномоченного по правам ребенка, автор обращается к позиции таких ученых, как А. Гармаш, М. Аносов, Д. Косихин, Н. Яшина, В. Еремченко, М. Синявская, которые обратили внимание на правовые основы деятельности Уполномоченного по правам ребенка в Российской Федерации³.

Авторы останавливаются на анализе широты полномочий омбудсмана, реализации лозунга «Детям нужен свой защитник», введении в действие множества документов о нем, главнейший из которых – Указ Президента РФ № 986, привнесении в жизнь аналитики проблемы функционирования Уполномоченного с выделением таких важных задач, как обеспечение гарантий и законных интересов, прав и свобод ребенка.

Проведенное исследование показало, что деятельность Уполномоченного основана на взаимодействии с исполнительной властью, органами местного самоуправления, социальными институтами и организациями. Можно сделать вывод, что Аппарат Уполномоченного по

¹ См.: ст.7 Федерального закона от 15.07.1995 № 103-ФЗ (ред. от 28.06.2014) «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» // Собрание законодательства РФ. 17.07.1995. № 29. Ст. 2759; п.9 ч.4 ст.38 Закона РФ от 21.07.1993 № 5473-1 (ред. от 02.04.2014) «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы» // Ведомости СНД и ВС РФ. 19.08.1993. № 33. Ст. 1316; п. «е» ч.1 ст. 24 «Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации» от 08.01.1997 № 1-ФЗ (ред. от 23.06.2014) // Собрание законодательства РФ. 13.01.1997. № 2. Ст. 198.

² Ч. 4 Ст. 15 «Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации» от 08.01.1997 № 1-ФЗ

(ред. от 23.06.2014) // Собрание законодательства РФ. 13.01.1997. № 2. Ст. 198.

³ См.: Гармаш А., Аносов М., Косихин Д., Яшина Н., Еремченко В., Синявская М. Уполномоченный по правам ребенка в России // Российская правовая газета «ЭЖ-Юрист». 10.2012. №39. С. 15.

правам ребенка выполняет широкий круг задач. Автор считает, что и органы опеки и попечительства, и комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав должны оказывать помощь Уполномоченному в сфере уведомления его о нарушениях прав ребенка. Подытоживая реализацию задач и прав Уполномоченного по правам ребенка, представляется важным заметить, что помощь, оказываемая ребенку Уполномоченным, является бесплатной, включая мероприятия, связанные с защитой прав детей, нарушенных органами исполнительной власти.

Проведенное исследование показало, что деятельность Федерального Уполномоченного по правам ребенка обеспечивается аппаратом Общественной палаты. Речь идет об организационном, правовом, аналитическом, информационном, документационном, финансовом и материально-техническом обеспечении его деятельности.

В результате проведенного исследования административно-правового статуса Федерального Уполномоченного автор пришел к выводу, что осуществляемую Федеральным Уполномоченным контрольно-надзорную деятельность, в том числе в отношении уполномоченных по правам ребенка в субъектах РФ, не следует оставлять без внимания. Это важнейшее направление в реализации Уполномоченным своего правового статуса. в субъектах РФ.

Можно сделать вывод, что Федеральный Уполномоченный не должен подменять органы прокуратуры, осуществляющие надзорные полномочия, а являться альтернативным средством защиты ребенком своих прав, свобод, законных интересов; государственные органы и должностных лиц, в компетенцию которых входит реализация контрольных мероприятий за соблюдением прав, свобод и законных интересов ребенка.

При осуществлении полномочий по надзору за соблюдением прав, свобод и законных интересов ребенка Федеральный Уполномоченный, уполномоченные в субъектах РФ должны: а) рассматривать и проверять любые заявления, жалобы и иные сообщения каждого ребенка о нарушении

его (ребенка) прав и свобод; б) разъяснять родителям ребенка порядок защиты прав и свобод (ребенка); в) принимать меры по предупреждению и пресечению нарушений прав и свобод ребенка, привлечению к ответственности лиц, нарушивших их (права и свободы ребенка), и возмещению причиненного ущерба.

Также представляется необходимым при наличии оснований полагать, что нарушение прав и свобод ребенка имеет характер преступления, обязать Федерального Уполномоченного, уполномоченных в субъектах РФ принимать меры к тому, чтобы лица, совершившие данное общественно опасное деяние, были подвергнуты уголовному преследованию.

Проведенное исследование выявило следующую необходимость: в случаях, когда нарушение прав и свобод ребенка имеет характер административного правонарушения, предоставить Федеральному Уполномоченному, уполномоченным в субъектах РФ право незамедлительно уведомлять о правонарушении орган или должностное лицо, которые вправе рассматривать данные дела.

Представляется важным, что и Президент РФ в своем Указе о национальной стратегии действий в интересах детей рассчитывает на расширение влияния института Уполномоченных по правам ребенка на всех уровнях и создание системы постоянного мониторинга и оценки участия детей в принятии решений, затрагивающих их (детей) права, свободы и законные интересы¹.

Представляется важным, что вопросу разработки административно-правовых процедур Президент Российской Федерации уделил внимание еще в 2003 году². В последние годы было принято более семидесяти административных регламентов федеральных органов исполнительной

¹ См.: глава VII Указа Президента РФ от 01.06.2012 № 761 «О Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012 - 2017 годы» // Собрание законодательства РФ. 04.06.2012. № 23. Ст. 2994.

² См.: Послание Президента РФ Федеральному Собранию «Послание Президента России Владимира Путина Федеральному Собранию РФ» // Российская газета. 17.05.2003. № 93. С. 4.

власти. В настоящее время при участии автора идет разработка регламента деятельности Федерального Омбудсмана при Президенте РФ по правам ребенка.

Помимо отсутствия комплексного Федерального закона «Об Уполномоченном по правам ребенка в Российской Федерации» на повышение эффективности деятельности омбудсмана также негативно влияет такой фактор, как нежелание законодателя сделать попытку принять Федеральный Закон «Об административных процедурах»¹, который был разработан почти пятнадцать лет назад.

Таким образом, исследование показало, что нормативное закрепление процессуальной формы исполнительно-распорядительной деятельности омбудсменов по правам ребенка в рамках Федерального закона – неотложно стоит на повестке сегодняшнего дня.

В заключение хочется еще раз сказать о необходимости обеспечения эффективности дальнейшей деятельности Федерального Уполномоченного по правам ребенка. Вслед за принятием комплексного Закона «Об Уполномоченном по правам ребенка в Российской Федерации», выстроенного на четком определении понятия термина «Уполномоченный по правам ребенка», следует подумать об использовании других административно-правовых средств ее (эффективности) обеспечения, включающих имплементацию норм международного права и пропаганду их внедрения в российскую практику.

Международных документов о защите прав человека.

Обратимся к проблеме гарантий и компенсаций, являющихся еще одним важным элементом в реализации Уполномоченным его административно-правового статуса. Все, кто мешает законной деятельности Уполномоченного по правам ребенка, несут прямую ответственность

¹ Проект Федерального закона № 64090-3 «Об административных процедурах» (ред., внесенная в ГД ФС РФ) // СПС «Консультант Плюс».

посредством наложения административных штрафов от одной до трех тысяч рублей¹.

Подведем некоторые итоги по данному параграфу.

1. Назначение на должность Федерального Уполномоченного по правам ребенка Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации по представлению Президента Российской Федерации, а омбудсменов в субъектах РФ – Законодательными (представительными) органами субъектов РФ по представлению Федерального Уполномоченного обеспечит функционирование института Уполномоченного по правам ребенка в рамках единой централизованной системы.

2. Оказание своевременной помощи и поддержки детям со стороны Уполномоченного по правам ребенка – одна из важнейших его задач.

3. Имплементация Российским законодательством норм международного права о защите детства, пропаганда положений Конвенции ООН о правах ребенка, защита детей от преступных посягательств, реализация прав, свобод и законных интересов ребенка, контрольно-надзорная деятельность – основные направления деятельности Уполномоченного по правам ребенка.

4. При осуществлении полномочий по надзору за соблюдением прав, свобод и законных интересов ребенка Федеральный Уполномоченный, уполномоченные в субъектах РФ должны, во-первых, рассматривать и проверять любые заявления, жалобы и иные сообщения каждого ребенка о нарушении его (ребенка) прав и свобод; во-вторых, разъяснять родителям ребенка порядок защиты прав и свобод детей; в-третьих, принимать меры по предупреждению и пресечению нарушений прав и свобод ребенка, привлечению к ответственности лиц, нарушивших их (права и свободы ребенка), и возмещению причиненного ущерба.

¹ Ст.17.2.1 «Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 21.07.2014) (с изм. и доп., вступ. в силу с 06.08.2014) // Собрание законодательства РФ. 07.01.2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

5. Контрольные мероприятия Федерального Уполномоченного в отношении региональных омбудсменов должны быть закреплены в специальном Федеральном законе «Об Уполномоченном по правам ребенка в Российской Федерации».

6. Процедурное оформление аспекта публичной власти омбудсмена увеличит роль социальных начал в осуществляемой им правозащитной деятельности, обеспечит охрану и реализацию прав и законных интересов российских детей.

.2.2. Организация взаимодействия Уполномоченного по правам ребенка с исполнительными и муниципальными органами власти

Проведенное исследование статуса Уполномоченного по правам ребенка, его (Уполномоченного) роли в системе государственного управления защитой детства показало, что одной из главных задач омбудсмена является координация работы органов исполнительной власти, органов местного самоуправления с целью предотвращения нарушений прав, свобод и законных интересов ребенка. Выполнение данной задачи будет способствовать благополучной жизни ребенка в семье, его (ребенка) развитию с раннего возраста, а также постоянному контролю со стороны социальных служб за его воспитанием.

Взаимодействие Уполномоченного по правам ребенка с исполнительными и муниципальными органами носит как правовой, так и психологический характер. В связи с этим автор обратился к психологическому словарю, в котором понятие «взаимодействие» определяется как процесс непосредственного и опосредованного воздействия объектов (субъектов) друг на друга, порождающий их взаимообусловленность и связь¹.

¹ Психологический словарь / авт.- сост. В.Н. Копорулина, М.Н. Смирнова, Н.О. Гордеева, Л.М. Балабанова; Под общей ред. Ю.Л. Неймера. Ростов-на-Дону, 2003. С. 60.

Необходимо согласиться с мнениями Г.Н. Комковой и Н.Ф. Лукашовой. С такими понятиями, как «взаимодействие» Уполномоченного и его «деятельность», переплетается не менее важное понятие – «совместная деятельность» Уполномоченного и органов исполнительной и муниципальной власти: во-первых, при взаимных вкладах в общее дело защиты прав, свобод и законных интересов ребенка; во-вторых, при продуктивном и, возможно, творческом взаимодействии, когда с каждой стороны реализуется относительно индивидуальная компетенция (деятельность).

В связи с этим можно сделать вывод, что в управленческой науке взаимодействие Уполномоченного с исполнительными и муниципальными органами власти следует рассматривать как согласованную активную совместную деятельность Уполномоченного и исполнительных и муниципальных органов власти по принятию важных решений и совершению действий, направленных на достижение таких единых целей и задач, как:

Реализация Уполномоченным своей компетенции показало, что деятельность омбудсмена становится направленной на защиту детства, когда он взаимодействует с исполнительными и муниципальными органами власти на основе принципов независимости, добровольности, согласования воли, поведения и действия, законности, гласности, разделения властей, приоритета прав, свобод и законных интересов ребенка.

Несмотря на то, что Уполномоченный обладает властными полномочиями, можно прийти к выводу, что его компетенция не позволяет в полной мере совместно с исполнительными и муниципальными органами выявлять нарушения прав ребенка и осуществлять мероприятия по их восстановлению. Это связано с тем, что обязательным условием реализации управленческой процедуры взаимодействия Уполномоченного с исполнительными и муниципальными органами власти по вопросам осуществления государственного управления защитой детства является

наличие волеизъявления не только у самого омбудсмена, но и у органов, с которыми предполагается взаимодействовать.

Известно, что в 2012 году омбудсмену на рассмотрение поступило более 4,5 тыс. обращений. Это на 5% больше, чем в 2011 (году). Представляется важным заметить, что 56,3% обращений было направлено родителями несовершеннолетних детей, 12,4% (обращений) – другими родственниками, 4,7% – многодетными семьями. Лично от самих детей, в том числе сирот и оставшихся без попечения родителей, зафиксировано 142 обращения³⁸⁷. Следует отметить, что количество направляемых обращений Уполномоченному по правам ребенка ежегодно возрастает. Так, в 2013 году омбудсменом было принято к рассмотрению уже 4886 обращений, что на 7,4 % больше, чем в 2012 году¹.

Указанные статистические показатели свидетельствуют о востребованности института Уполномоченного среди граждан РФ как эффективного средства административно-правовой защиты прав, свобод и законных интересов ребенка².

При принятии решений по жалобам Уполномоченный по правам ребенка должен руководствоваться принципами законности и справедливости.

Заметим, что взаимодействие Уполномоченного по правам ребенка с Министерством внутренних дел должно осуществляться в следующих формах: в рамках заседаний Научно-консультативного совета МВД России; в обмене выявленной информации о нарушениях прав ребенка; в совместной работе по обсуждению сегодняшнего положения детства в России и выявлению фактов незаконного усыновления (удочерения)

¹ См.: Официальный сайт Уполномоченного по правам ребёнка. Режим доступа: URL: <http://www.rfdeti.ru/menu/25>.

² Административно-правовая защита детства представляет собой осуществление контрольно-надзорных мероприятий в отношении государственных органов, должностных лиц, нарушающих права ребёнка, посредством использования специальных административных процедур и играет важную роль в обеспечении соблюдения требований Конвенции ООН о правах ребенка.

российских детей, в том числе, иностранными гражданами (на сегодня – это одна из важнейших задач для органов внутренних дел и Уполномоченного по правам ребенка); в создании компьютерной базы по регистрации случаев насилия над детьми.

Проведенное исследование показало, что в последние годы отмечается стабильный рост числа детей-преступников (до 14 лет). Например, в 2011 году их было 19,6 % от общего числа несовершеннолетних, совершивших противоправные поступки, в 2012 году - доля детей младше 14 лет составила уже 21,8 %. Всего же в 2012 году при участии 59,4 тыс. несовершеннолетних совершено более 64 тыс. преступлений, причем, 13 тыс. подростков совершили преступления повторно¹.

Взаимодействие Уполномоченного по правам ребенка с Министерством внутренних дел будет способствовать снижению показателей преступности несовершеннолетних, главными причинами которой являются грубость, жестокость родителей при воспитании ребенка; алкоголизм, наркомания родителей; употребление несовершеннолетним наркотических средств, психотропных веществ, пива и напитков, изготавливаемых на его основе спиртных напитков²; отсутствие должного воспитания: стремление ребенка подражать своим друзьям-несовершеннолетним, уже совершившим противоправные общественно опасные деяния и др.

Проведенное исследование взаимодействия Уполномоченного по правам ребенка с исполнительными органами показало, что с Министерством юстиции оно осуществляется на основе специального Соглашения в таких сферах, как исполнение уголовных наказаний, функционирование

¹ Брынцева Г. МВД России предложило меры по борьбе с детской преступностью // Официальный сайт Российской газеты. Режим доступа: URL: <http://www.rg.ru/2014/01/04/prest-site-anons.html>.

² Более подробно см.: Правовые и организационные антикоррупционные элементы административной ответственности за незаконный оборот наркотиков: монография / И.М. Мацкевич, Д.К. Нечевин, М.М. Поляков; под ред. Л.М. Колодкина. М., 2012. С. 37-40.

адвокатуры и нотариата, регистрации актов гражданского состояния, проведении мероприятий по планированию совместной деятельности¹.

К формам взаимодействия омбудсмана по правам ребенка с Министерством юстиции необходимо относить изучение на совместных заседаниях причин нарушений прав ребенка в указанных сферах, анализ результатов совместной деятельности с целью выявления коэффициента ее воздействия на правоприменительную практику; организацию научно-практических конференций, направленных на совершенствование взаимодействия; обращения в средства массовой информации.

Важнейшими формами взаимодействия являются организация и проведение проверок различных учреждений (образовательных, медицинских и др.); инспекционные выезды на места (школы, детские сады и т.д.) с целью выявления причин нарушений прав ребенка в сфере обеспечения безопасности в различных ситуациях; развитие систем оповещения о нарушении прав ребенка (номера службы спасения «112», «01»); создание прямой телефонной линии связи с омбудсменом; разработка поправок для совершенствования законодательства о защите детства; участие в совместных мероприятиях по обучению детей основам безопасности жизнедеятельности.

Взаимодействие омбудсмана с органами прокуратуры РФ тоже осуществляется на основе Соглашения, регулирующего и обеспечивающего реализацию гарантий соблюдения прав, свобод и законных интересов ребенка. С этой целью предусмотрены такие формы взаимодействия, как проведение совещаний по анализу статистики нарушений законов, обеспечивающих государственную защиту детства; участие в заседаниях Координационного Совещания по борьбе с преступностью, возглавляемого Генеральным прокурором; в правотворческой деятельности (поскольку

¹ Соглашение между Министерством юстиции Российской Федерации и Уполномоченным при Президенте Российской Федерации по правам ребенка о взаимодействии в области защиты прав и интересов несовершеннолетних от 1 августа 2011 года // Официальный сайт Уполномоченного по правам ребёнка. Режим доступа: http://www.rfdeti.ru/files/min_usticii.pdf.

Генеральный прокурор не обладает правом законодательной инициативы, как и Уполномоченный по правам ребенка, данная деятельность реализуется посредством выработки рекомендаций с целью совершенствования законодательства в области защиты прав ребенка); выезды в субъекты РФ с целью исследования и анализа причин и условий совершения преступлений против детства; осуществление статистической деятельности; организация международных конференций, цель которых - разработка методов борьбы с преступлениями против детства, которые совершаются в сети Интернет¹

Перечень форм взаимодействия должен оставаться открытым. Изучение Соглашений, регулирующих взаимодействие Уполномоченного с различными органами, позволило прийти к выводу, что все они составлены с учетом положений Конвенции ООН о правах ребенка, общепризнанных принципов и норм международного права, норм федерального законодательства РФ в сфере охраны и защиты детства.

Известно, что одна из основных задач Уполномоченного по правам ребенка – следить за соблюдением норм Конвенции ООН (о правах ребенка). В случае выявления нарушений положений Конвенции он должен незамедлительно уведомлять об этом органы прокуратуры. Можно сделать вывод, что сегодня именно взаимодействие Уполномоченного с органами прокуратуры в большей мере способствует устранению нарушений положений Конвенции ООН о правах ребенка в России.

Необходимо отметить, что благодаря взаимодействию Уполномоченного по правам ребенка с органами прокуратуры выявляются нарушения требований статьи 28 Конвенции ООН (о правах ребенка), требующей от государства обеспечения доступности бесплатного образования для всех без исключения детей; принятия мер по содействию

¹ 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 // Официальный сайт Уполномоченного по правам ребенка. Режим доступа: <http://www.rfdeti.ru/files/genprokuratura.pdf>.

регулярному посещению детьми школ и снижению числа учащихся, ее (школу) покинувших¹.

Так, по официальным данным из 48, 5 тысяч школ только 1,2 тысячи готовы принять ребенка-инвалида, и это при том, что в России примерно 500 тысяч таких детей². В других учреждениях, к сожалению, отсутствует специальная инфраструктура, что делает невозможным интегрировать всех детей с ограниченными возможностями в образовательный процесс.

Взаимодействие омбудсмана с прокуратурой способствует выявлению нарушений ст.23 Конвенции, требующей защищать права детей с ограниченными возможностями³.

В России фиксируются такие нарушения, как неоказание своевременной медицинской помощи ребенку-инвалиду; нарушения в области переосвидетельствования фактов инвалидности; перечисление материальной помощи на счета детских учреждений вместо специально создаваемого для ребенка банковского счета; сокращение государственных мероприятий по развитию инфраструктуры для детей-инвалидов.

Изучение взаимодействия Уполномоченного по правам ребенка и органов опеки и попечительства позволило выделить такие формы его (взаимодействия) реализации, как выявление детей, находящихся в трудной жизненной ситуации, оказание незамедлительной помощи детям, проведение совместной работы по ликвидации социального сиротства, государственная поддержка патронатного воспитания. Патронат – передача детей на воспитание в семью на определенный срок, по договору: лучшая форма устройства детей, временно лишенных родительского попечения⁴.

¹ Ст.28 «Конвенции о правах ребенка» (Принята 20.11.1989 Резолюцией 44/25 Генеральной Ассамблеей ООН) // Сборник международных договоров СССР. 1993. Выпуск XLVI.

² Агранович М. Код доступа. Только 2,5 процента школ готовы принять ребенка инвалида // Российская газета. 13.12.2011. № 280 (5656). С. 14.

³ Ст.23 «Конвенции о правах ребенка» (Принята 20.11.1989 Резолюцией 44/25 Генеральной Ассамблеей ООН) // Сборник международных договоров СССР. 1993. Выпуск XLV.

⁴ Копелянская С.Е. Комплектование домов ребѐнка. М., 1950. С. 23.

В России взаимодействие омбудсмана по правам ребенка с губернаторами и органами местного самоуправления по поддержке патронатных семей уже привело к сокращению количества детских домов. В результате все больше детей-сирот обретают семьи. Так, в 2013 году городской округ Дубна стал первым в Подмосковье муниципалитетом, в котором все дети-сироты проживают в семьях, в том числе патронатных, а последний детдом «Надежда» был преобразован в детский сад «Малыш». Всего же в Подмосковье из 24000 детей-сирот лишь 2 тысячи проживают в детских домах¹.

Проведенный автором анализ цифровых показателей количества российских детей, усыновленных гражданами США, показал, что за 13 лет, до вступления в силу Закона «Димы Яковлева», в Америку было передано 45860 детей, а в 2013 году – 250451. Для сравнения представляется важным уточнить, что за аналогичный период времени американцами было усыновлено из Норвегии три ребенка и два из Финляндии².

Для скорейшей ликвидации социального сиротства взаимодействие Уполномоченного с исполнительными и муниципальными органами должно быть направлено: во-первых, на создание центров социально-правовой и психологической помощи и поддержки женщин – жертв домашнего насилия, в семьях которых серьезно страдают дети; во-вторых, на подготовку мероприятий по выработке методик профилактики алкоголизма и наркомании в российских семьях, наподобие Московской конференции «Межведомственное взаимодействие в сфере профилактики зависимого поведения молодежи»³, для организации которой были объединены усилия Уполномоченного, Департаментов образования, социальной защиты населения города Москвы, префектуры Центрального административного округа и муниципального округа «Тверской» г. Москвы.

¹ Рыбникова И. Ушли в семью // Российская газета. 2013. № 166 (6142). С. 6.

² с 1999 по 2012 гг.

³ «Нарком» действует // Пока не поздно – Москва. 2013. № 6 (78). С. 1.

В ходе продолжения изучения взаимодействия Уполномоченного по правам ребенка с исполнительными и муниципальными органами власти было выявлено, что в статье 56 Семейного кодекса («право ребенка на защиту») не закреплено право ребенка на обращение к Уполномоченному по правам ребенка за помощью¹. Это в определенной степени дестабилизирует государственное управление защитой детства. Необходимо внести коррективы в Семейный кодекс и, тем самым, включить Уполномоченного в перечень правозащитных органов.

Так, Н.Н. Тарусина заявляет, что Уполномоченный по правам ребенка не наделен процессуальным статусом в отличие от органов опеки и попечительства, прокурора. По ее мнению, компетенция омбудсмана позволяет содействовать судебной защите прав и интересов ребенка лишь косвенным образом, в связи с тем, что у него нет возможности обращаться в суд с иском о защите прав ребенка². Автор соглашается с мнением Н.Н. Тарусиной.

В настоящее время омбудсмен реализует данное полномочие через взаимодействие с органами опеки и попечительства, прокурором, комиссиями по делам несовершеннолетних и защите их прав. Например, при выявлении Уполномоченным ребенка, подвергающегося домашнему насилию, он (Уполномоченный) обращается в комиссию по делам несовершеннолетних и защите их прав с ходатайством о подаче в судебную инстанцию заявления о лишении родительских прав. Однако в настоящее время система мгновенной передачи информации о выявленных нарушениях прав ребенка между Уполномоченным и другими органами не разработана, а поскольку в большинстве случаев ребенок, обратившийся к Уполномоченному, нуждается в оказании незамедлительной помощи, у Уполномоченного с целью ее (помощи) предоставления должно быть право самостоятельного обращения в судебные инстанции. Это, безусловно,

¹ См.: Ст.56 «Семейного кодекса Российской Федерации» от 29.12.1995 № 223-ФЗ (ред. 05.05.2014) // Собрание законодательства РФ. 01.01.1996. № 1. Ст. 16.

² Тарусина Н.Н. Ребёнок в пространстве семейного права. М., 2014. С. 136-137.

повысит доверие населения к правозащитной политике, реализуемой государством. С этой целью в авторском проекте Закона об Уполномоченном данное право (самостоятельного обращения в судебные инстанции) гарантируется омбудсмену.

Известно, что органы местного самоуправления поселений, городских округов, муниципальных районов, внутригородских муниципальных образований городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга, на территориях которых отсутствуют органы опеки и попечительства, могут наделяться полномочиями по опеке и попечительству¹.

Таким образом, создаваемые органами местного самоуправления комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, смогут обладать данными полномочиями (по опеке и попечительству), а в будущем и реализовывать процедуру социального патроната. В связи с этим совершенствование системы взаимодействия Уполномоченного по правам ребенка и комиссий по делам несовершеннолетних будет способствовать соблюдению последними прав, свобод и законных интересов ребенка в муниципальных образованиях.

Представляется важным обратить внимание, что в настоящее время требует решения проблема, связанная с недостаточностью компетенции уполномоченных по правам ребенка в субъектах РФ при взаимодействии с федеральными органами исполнительной власти. Ее сущность заключается в том, что омбудсмены в субъектах РФ, в отличие от Федерального Уполномоченного, не обладают правом рассмотрения жалоб детей на действия территориальных органов федеральных исполнительных органов государственной власти. Это, во-первых, дестабилизирует осуществление государственного управления защитой детства в субъектах России и делает его малоэффективным, а, во-вторых, приводит к наступлению различных негативных последствий для ребенка. Более того, законодательные

¹ П. 1.1 Ч.1 Ст.6 Федерального закона от 24.04.2008 № 48-ФЗ (ред. от 05.05.2014) «Об опеке и попечительстве» // Собрание законодательства РФ. 28.04.2008. № 17. Ст. 1755.

(представительные) органы субъектов РФ не смогут изменить сложившуюся ситуацию, поскольку непосредственное регулирование прав и свобод, под которым следует понимать множество нормотворческих возможностей, в том числе определение способов и средств их (прав и свобод) защиты, является исключительной компетенцией Российской Федерации¹.

В результате уполномоченные в субъектах РФ вынуждены перенаправлять такие жалобы на рассмотрение Федеральному Уполномоченному по правам ребенка, а также иным компетентным субъектам², в частности, прокурору и даже Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации³, что затягивает сроки их рассмотрения и разрешения.

Думается, уполномоченные в субъектах РФ должны незамедлительно информировать Федерального омбудсмена о выявленных ими случаях нарушений территориальными органами федеральных исполнительных органов государственной власти прав, свобод и законных интересов детей, что и предложил диссертант в разработанном им проекте Федерального закона «Об Уполномоченном по правам ребенка в Российской Федерации». Данная мера позволит не только повысить эффективность реализации статуса региональных омбудсменов, но и сконцентрировать внимание Федерального Уполномоченного на реализации в России требований Конвенции ООН о правах ребенка. Исследуя взаимодействие Уполномоченного по правам ребенка с исполнительными и муниципальными органами власти, автор пришел к выводу, что средства

¹ п. «в» ст. 71 «Конституции Российской Федерации» (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. 04.08.2014. № 31. Ст. 4398.

² См.: п.2 ч.2 ст.10 Закона Республики Адыгея от 08.06.2011 № 3 «Об Уполномоченном по правам ребенка в Республике Адыгея» (принят ГС - Хасэ РА 31.05.2011) // Собрание законодательства Республики Адыгея. № 6. 2011.

³ См.: Ч.4 Ст.13 Закона Волгоградской области от 09.01.2007 № 1403-ОД (ред. от 09.01.2014) «Об уполномоченном по правам ребенка в Волгоградской области» (принят Волгоградской областной Думой 07.12.2006) // Волгоградская правда. 19.01.2007. № 9.

массовой информации оказывают серьезное влияние на укрепление этого взаимодействия. В ряде средств массовой информации Уполномоченному необходимо иметь трибуну для пропаганды положений Конвенции ООН о правах ребенка как гражданам, так и исполнительным и муниципальным органам власти, а для этого всеми способами необходимо добиваться собственного вещательного канала или строго обозначенного эфирного времени. Представляется важным, что взаимодействие Уполномоченного со средствами массовой информации способствует, во-первых, выявлению журналистами нарушений прав, свобод и законных интересов ребенка органами исполнительной и муниципальной власти, во-вторых, более быстрому его (Уполномоченного) информированию о данных нарушениях, что позволит своевременно оказать помощь ребенку.

Проведенное исследование международного взаимодействия Уполномоченного по правам ребенка с различными органами и организациями показало, что оно также осуществляется в четырех подсистемах:

- в рамках универсальной подсистемы с Организацией Объединенных Наций, ее органами (Комитет по правам ребенка), а также специализированными учреждениями (Детский фонд «ЮНИСЕФ», МОТ, ВОЗ);

- на региональном уровне – с организациями, специализирующимися исключительно на изучении сущности института омбудсмена в целях повышения его статуса (Европейская сеть омбудсменов по делам детей, Британско-ирландская сеть Комиссаров по делам детей, Иbero-американская сеть для защиты прав детей и подростков);

- с Международными неправительственными организациями (Международный Комитет Красного Креста, Международная амнистия, Save the Children alliance);

- на уровне подсистемы двусторонних договоров с омбудсменами тех государств, с которыми Российская Федерация заключила соглашение по

вопросам защиты прав ребенка (например, взаимодействие с омбудсменом из Италии, т.к. действует Двусторонний договор по вопросам усыновления (удочерения) детей).

Взаимодействие с Комитетом ООН по правам ребенка является ключевым для Российского Уполномоченного по правам ребенка. Оно заключается в подготовке Периодических докладов о выполнении Российской Федерацией положений Конвенции о правах ребенка и их направлению на рассмотрение в Комитет ООН по правам ребенка, который впоследствии формулирует

Уполномоченный должен тщательно изучать данные замечания, содержащие важные рекомендации, постоянно ссылаться на них в целях информирования и просвещения государственных органов и населения, а также повышения своего статуса путем корректировки, а в дальнейшем и реформы законодательства о защите детства. В качестве примера в этом отношении можно сослаться на практику Ирландского омбудсмана. Кроме того, представляется необходимым для омбудсмана посещать заседания Комитета ООН по правам ребенка, участвовать в правозащитных диалогах с целью повышения легитимности института Уполномоченного по правам ребенка. Значимость участия Уполномоченного в составлении специальных докладов государства, предназначенных для изучения конвенционными органами, а также необходимость его (Уполномоченного) работы в составе делегации страны, направляемой в конвенционный орган для обсуждения упомянутых докладов, подтверждаются в диссертации Лазарь Л.К.¹

В настоящее время Российский Уполномоченный, в отличие от своих зарубежных коллег, не в полной мере осуществляет взаимодействие с неправительственными организациями, что негативно отражается на реализации государственного управления защитой прав ребенка. В отличие от российского, греческий омбудсмен взаимодействует с сорока

¹ Лазарь Л.К. Роль и функции омбудсменов (комиссаров) в международной защите прав человека: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. С. 20-22.

семью НПО, благодаря чему содействует учету государственным правозащитными органами мнения гражданского общества и одновременно (с помощью НПО) контролирует соблюдение положений Конвенции ООН о правах ребенка¹.

Думается, что в России результаты проведенных неправительственными организациями исследований проблем детства будут полезны исполнительным органам, осуществляющим государственное управление защитой детства. Однако часто государственные структуры не учитывают существующий опыт НПО в деле предупреждения нарушений прав ребенка, использование которого, несомненно, улучшило бы положение детства в России. Решить данную проблему должен Уполномоченный по правам ребенка. Для этого, по мнению автора, ему необходимо стать посредником во взаимодействии неправительственных организаций и государственных органов, осуществление которого и приведет к соблюдению обоюдных интересов, реализации государственных задач в сфере защиты детства и реформированию правозащитной политики.

Можно сделать вывод, что в настоящее время Уполномоченному следует уделить большее внимание взаимодействию с такой региональной организацией, как Европейская сеть омбудсменов по делам детей, функционирующая под эгидой ЮНИСЕФ (UNICEF) и объединившая в своем составе сорок три защитника прав ребенка, в том числе и Российского, из 35 государств².

Основополагающим нормативным документом данной организации является ее Устав, в котором изложены задачи, формы членства, права и обязанности участников и т.д. Важнейшими направлениями деятельности

¹ См.: The Greek Ombudsman Department of children's rights «Parallel Report to the UN Committee on the Rights of the Child». Findings and recommendations of the Independent Authority «the Greek Ombudsman» on the implementation of Children's Rights in Greece (July 2003 – December 2011). April 2012. P.1. Режим доступа: URL: <http://www.synigoros.gr/resources/parallel-report-un.pdf>.

² См.: Официальный сайт Европейской сети Омбудсменов по правам ребёнка. Режим доступа: URL: <https://www.crin.org/en/enoc>.

сети являются, во-первых, проверка деятельности омбудсменов на предмет обеспечения ими реализации на территории государств положений Конвенции ООН о правах ребенка, во-вторых, проведение масштабных исследований их (омбудсменов) статусов¹. На ее заседаниях омбудсмены обмениваются опытом, вырабатывают формы и методы защиты детства, осуществляют консультации по различным вопросам. Можно с уверенностью утверждать, что членство защитников прав ребенка в данной организации, безусловно, способствует совершенствованию их деятельности, а также гармонизации законодательства, регулирующего защиту прав ребенка.

Физическое насилие между супругами в семьях или интимными партнерами, которые проживают совместно в гражданском браке, является достаточно старой социальной проблемой для американского общества. В то же время практически никто из исследователей и политиков фактически до 1970-х гг. не обращался к данному вопросу.

Между тем, в США в период с 1976 г. по 1985 г. было зарегистрировано 16595 случаев убийств, где жертва была лишена жизни своим партнером по браку или интимному союзу. Это составило 8,8% от общего количества зарегистрированных в стране за данное десятилетие убийств. В этом общем количестве погибших 340 человек были убиты бывшим супругом, брак с которым был расторгнут, 193 человека погибли в результате групповых насильственных действий преступников, в 113 случаях лица, совершившие убийства, были оправданы. В целом, в 98,6% из 16595 случаях убийств была только одна жертва².

Уровень убийств одного из супругов другим в этот период составил 1,6 в пересчете на 100 тыс. человек, состоявших в браке. Что касается расового распределения фатальных случаев семейного насилия, то 45,4% от всех

¹ См.: Hodgkin R., Newell P. Child Participation and Children's Ombudsman Institutions within the European Union. Preliminary Report. Strasbourg, 2008. P. 2-32.

² Mercy J., Saltzman L. Fatal Violence among Spouses in the United States, 1976-85 // Am J Public Health. May 1989. Vol. 79. № 5. P. 595.

жертв убийств пришлось на семьи, где муж и жена были афроамериканцами. Что касается возрастных различий среди афроамериканцев и белых, то первые демонстрировали наибольшее распространение семейных конфликтов с летальным исходом в возрастной группе супругов (интимных партнеров) от 16 до 24 лет с последующим снижением в старших возрастных группах. Что касается американских супругов из белой расы, коэффициент убийств одного партнера другим с возрастом не имел тенденции к снижению.

Криминальная статистика США за это десятилетие свидетельствовала, что большая вероятность оказаться жертвой убийства со стороны собственного брачного партнера в межрасовых браках была у белого мужа и белой жены со стороны их афроамериканских супругов, а также жены-афроамериканки со стороны белого мужа. Наименьшую вероятность стать жертвой насилия со стороны своего брачного партнера в межрасовых браках имели мужья-афроамериканцы.

Еще одной из отличительных особенностей семейных убийств в Соединенных Штатах являлась их зависимость от разницы в возрасте между супругами. Так, вероятность мужа погибнуть от рук собственной жены была значительно выше, если супруг оказывался на 2 и более лет моложе своей жены – в 1976-1985 гг. этот показатель составлял 5,0 на 100 тыс. человек, находившихся в браке. Для сравнения: для семейных пар, где жена и муж были фактически одногодками, этот показатель составил 2,6 на расчете 100 тыс. человек, находившихся в браке.

В целом, за период с 1976 г. по 1985 г. было отмечено снижение уровня убийств в супружеских парах на 31,6% с 1,9 на 100 тыс. лиц, состоящих в браке в 1976 г. до 1,3 на 100 тыс. лиц, состоящих в браке в 1985 г. При этом количество женщин, убивавших своих мужей, сократилось на 43,5%. Среди мужей по отношению к своим женам данный показатель снизился существенно меньше – на 17%.

С 1976 г. по 1985 г. в 71,5% всех произошедших случаев семейного насилия с летальным исходом в качестве орудия убийства одним из членов семьи было использовано огнестрельное оружие. Причем этот вид оружия был использован как в случаях убийства жен мужьями (72%), так и мужей женами (71%). В то же время женщины чаще убивали своих мужей колюще-режущими предметами (24,7%), нежели эти предметы в отношении своих жен использовали мужья (12,1%). Мужчины значительно чаще забивали своих жен до смерти (11,8%), нежели это использовали женщины (1,6%). Итак, в инцидентах с летальным исходом среди белых супругов (83,2% мужей и 72,5% жен) чаще использовалось огнестрельное оружие, нежели среди афроамериканцев (63,9% мужей и 69,4% жен).

Обзор дел об убийствах, рассмотренных в судах крупных городов США в 1988 г., давал следующую картину: около 16% жертв убийств были членами семей подсудимого, остальные были убиты друзьями или знакомыми (64%) или незнакомыми людьми (20%)¹.

Распределение жертв погибших от рук членов собственной семьи было следующим: 6,5% от всего количества погибших стали жертвой одного из супругов (мужа или жены); 3,5% – погибли от рук родителей жены или мужа; 1,9% стали жертвами собственных детей; 1,5% – от своих собственных братьев или сестер; 2,6% – от своих знакомых.

Статистика семейного насилия в США рубежа конца 1980 – начала 1990-х гг. свидетельствовала, что мужья чаще убивали жен, нежели жены мужей. Хотя в семьях, где и муж, и жена были афроамериканцами, жены столь же часто обвинялись в убийстве своих мужей, как и мужья своих жен.

К началу XXI столетия в американском обществе в таком вопросе, как семейное насилие произошли определенные изменения. Статистика насильственной смертности среди партнеров по браку или близким отношениям без брачного союза в США свидетельствует о снижении уровня

¹ Dawson J., Langan P. Murder in Families. Special Report / U.S. Department of Justice. Bureau of Justice Statistics. Washington, DC, 1994. P. 1.

женщин, погибших от рук их партнеров с 1,57 случаев на 100 тыс. замужних женщин в 1996 г. до 1,08 случаев на 100 тыс. замужних женщин в 2014 г.

Эксперты, занимающиеся проблемами семейного насилия, в качестве одного из основных факторов устойчивого воспроизводства убийств, которыми нередко заканчиваются конфликты между супругами в США в сравнении с промышленно развитыми странами, указывают наличие большого количества оружия и облегченный доступ к нему широких слоев американского общества. Автор исследования по данному вопросу Дэвид Хименвей считает, что именно благодаря этой причине поддерживается нынешний уровень семейного насилия в стране, но не из-за последствий урбанизации или имущественного неравенства¹.

Таким образом, убийство американок их мужьями или интимными партнерами было не связано с материальными обстоятельствами, т.к. жертвами семейного насилия с летальным исходом в равной степени становились представительницы как из бедных, так и из состоятельных слоев населения.

В результате многочисленных исследований, проведенных американскими специалистами, было установлено, что наличие огнестрельного оружия в доме являлось ключевым фактором эскалации насилия в семье, когда обыденные конфликты нередко заканчивались трагедией.

Опыт борьбы с семейным насилием различных стран, в т.ч. и американский для России является ценным и важным в силу того, что в стране существует острая необходимость принятия специального законодательного акта, который бы создал эффективные механизмы с данным негативным социальным явлением. Ведь устойчивая тенденция снижения уровня убийств женщин их мужьями (брачными партнерами) в

¹ Hemenway D. Firearm Availability and Female Homicide Victimization Rates among 25 Populous High Income Countries // Journal of the American Medical Women's Association. 2002. № 57 (Spring). P. 100-104.

США за период 1996-2014 гг., явилось подтверждением результативности принятых законов.

Подведем некоторые итоги по данному параграфу:

1. Реализация статуса Уполномоченного невозможна без взаимодействия с исполнительными и муниципальными органами власти.

2. Взаимодействие Уполномоченного с исполнительными и муниципальными органами власти – согласованная активная совместная деятельность.

3. Обязательным условием реализации управленческой процедуры взаимодействия Уполномоченного с исполнительными и муниципальными органами власти является наличие двустороннего волеизъявления.

4. Прием и рассмотрение омбудсменом обращений, в основном жалоб детей, связанных с нарушениями их (детей) прав исполнительными и муниципальными органами власти, – важнейшее направление взаимодействия.

5. Взаимодействие Уполномоченного с органами прокуратуры способствует устранению нарушений положений Конвенции ООН о правах ребенка в России.

6. Взаимодействие омбудсмена с губернаторами и органами местного самоуправления по поддержке патронатных семей приведет к дальнейшему сокращению количества детских домов в России и обеспечению проживания детей-сирот в семьях.

7. В работе по реализации социального патроната Уполномоченному необходимо использовать полезный опыт взаимодействия Скандинавских омбудсменов с муниципалитетами.

8. Совершенствование системы взаимодействия Уполномоченного по правам ребенка и комиссий по делам несовершеннолетних будет способствовать соблюдению последними прав, свобод и законных интересов ребенка в муниципальных образованиях.

9. Российскому Уполномоченному при взаимодействии с неправительственными организациями необходимо использовать опыт зарубежных коллег.

10. Уполномоченному следует уделить большее внимание взаимодействию с Комитетом ООН по правам ребенка и Европейской сетью омбудсменов.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Появление в системе государственных органов Уполномоченного по правам человека явилось позитивным фактом. Его деятельность должна способствовать наиболее эффективному государственному управлению защитой детства. Однако сегодня Уполномоченный не может в полной мере реализовать свой административно-правовой статус.

Проведённое исследование позволило прийти к следующим выводам.

1. В России статус детского омбудсмана регулируется лишь Указом Президента РФ, который, в полной мере не отвечает стандартам Комитета ООН по правам ребёнка, ЮНИСЕФ, а также требованиям Европейской сети уполномоченных по правам ребёнка (ENOC).

2. В Указе Президента РФ об Уполномоченном по правам ребёнка не закреплены в полном объёме цели, задачи, функции и другие элементы статуса Уполномоченного по правам ребёнка, кроме назначения на должность, освобождения от неё и общих прав. Отсутствие Федерального закона «Об Уполномоченном по правам ребёнка в Российской Федерации» не позволяет повысить эффективность осуществления государственного управления сферой защиты детства. В результате Уполномоченный не может до конца гарантировать реализацию и соблюдение прав и законных интересов детей, проживающих на территории Российской Федерации. С целью полноценной реализации статуса российского Уполномоченного по правам ребёнка автор разработал проект Федерального закона «Об Уполномоченном по правам ребенка в Российской Федерации».

3. В Североевропейских государствах (Швеция, Финляндия, Норвегия), а также в Шотландии и в Уэльсе защитники прав ребёнка уже давно успешно реализуют свой административно-правовой статус на основе специальных нормативных правовых актов – Законов об Омбудсменах (Комиссарах) по правам ребёнка.

Независимость – главный принцип функционирования омбудсменов (комиссаров) из объединяющих их Европейской и Британско-ирландской сетей. Комитет ООН по правам ребёнка считает, что наличие именно независимого правозащитника будет способствовать полноценной реализации на территории государства требований Конвенции ООН о правах ребёнка. Независимость гарантируется омбудсменам Парижскими принципами.

Федеральный Российский Уполномоченный, во-первых, входит в состав Европейской сети омбудсменов по правам ребёнка, во-вторых, – независим. Однако во многих субъектах Российской Федерации принцип независимости уполномоченных от региональных государственных органов пока не реализован, что препятствует функционированию омбудсменов в рамках единой системы, создание которой способствовало бы повышению эффективности государственного управления защитой детства.

Это связано с тем, что Уполномоченный по правам ребёнка во многих субъектах встроен в структуру Исполнительной власти (например, в Ставропольском, Алтайском, Приморском краях, в Воронежской, Архангельской, Тюменской и Белгородской областях) или Аппарата Уполномоченного по правам человека (например, в Чеченской республике, Смоленской и Ростовской областях).

Можно утверждать, что назначение Уполномоченного по правам ребёнка именно представительным органом государственной власти субъекта РФ является главной гарантией независимости его деятельности. Поэтому в целях обеспечения независимости уполномоченных законодательство субъектов РФ следует скорректировать.

4. Функционирование Российского Федерального Уполномоченного на основе авторского проекта Федерального закона «Об Уполномоченном по правам ребенка в Российской Федерации» способствовало бы, во-первых, совершенствованию организационного механизма его административно-правового статуса, во-вторых, повышению

доверия населения к его деятельности, в-третьих, гармонизации европейского законодательства, регулирующего статус омбудсменов. Поэтому необходимо скорейшее придание авторскому законопроекту («Об Уполномоченном по правам ребенка в Российской Федерации») силы закона.

5. Российский Уполномоченный не обладает правом проведения расследований. Проведение Уполномоченным расследований – это деятельность, в соответствии с которой права и свободы ребёнка являются высшей ценностью, а их защита – первейшая обязанность государства. Необходимо наделить омбудсмена полномочием на проведение расследований в связи с тем, что функция проведения расследований является государственной гарантией защиты предусмотренных законодательством прав, свобод и законных интересов ребёнка. При реализации Российским омбудсменом функции проведения расследований его деятельность будет более демократичной, а главное – одобренной обществом.

6. В целях повышения эффективности правозащитной политики обязанностями Федерального Омбудсмена должны стать: выстраивание новой этики взаимоотношений мира взрослых с миром детства; отслеживание выполнения Конвенции о правах ребёнка (1989), Женевской Декларации прав ребёнка (1924), Декларации прав ребенка (1959); овладение зарубежным опытом защиты прав ребёнка.