

ИНСТИТУТ УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ РЕБЕНКА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Аннотация. Данная статья посвящена становлению и развитию института Уполномоченного по правам ребенка в современной России.

Abstract. This paper focuses on the establishment and development of the Commissioner for Children's Rights in modern Russia. The study suggests that the institution has demonstrated full viability as a special court in control of the observance of the rights, freedoms and legitimate interests of the children and the ongoing work on the restoration of their violated rights.

Ключевые слова: законные интересы., Институт Уполномоченного по правам ребенка, права, свободы, современная Россия

Keywords: freedoms and legitimate interests, Institute of the Ombudsman for Children, modern Russia, the rights

Необходимо отметить, что данный вопрос в отечественной науке практически не разработан, что обусловлено сравнительно недавним появлением института Уполномоченного по правам ребенка в Российской Федерации. Комплексных исследований (диссертаций, монографий) по данной теме практически нет. Можно лишь отметить диссертационные исследования А.В. Колосова, Д.А. Тристана, И.Ф. Вершининой.

Есть лишь отдельные монографии, С.В. Широ. В то же время нельзя не отметить весомого вклада, который внесли в данную сферу юридических знаний такие ученые и правозащитники, как А.С. Автономов, О.А. Крусс, Э.А. Памфилова, Л.В. Ржевская, Р.И. Сайфутдинова, С.В. Широ, В.А. Колосов и другие. Подробно из них рассмотрим.

В конце 1991 года произошел распад Советского Союза, на его месте появилось 15 суверенных государств, одно из них – Российская Федерация.

Начался сложный процесс формирования государственности. [3, с. 220]

И если основные органы власти сформировались достаточно быстро, то такой орган, в функции которого входила бы защита прав и законных интересов несовершеннолетних, формировался в течение длительного времени. Мировое сообщество пришло к мнению, что дети нуждаются в особой защите, далеко не сразу. Защита прав детей как государственная проблема стала оформляться, начиная примерно с середины XX века.

Сразу после окончания Второй мировой войны, в 1945 году, Л. Райхман выступил с инициативой создать специальный международный фонд, который бы оказал всестороннюю помощь несовершеннолетним.

В 1946 г. был создан Детский фонд ООН (ЮНИСЕФ), впервые заявивший о том, что несовершеннолетние должны быть выделены в отдельную категорию граждан, нуждающихся в особом внимании со стороны государственных органов, а также нуждающихся в дополнительной защите.

Позднее, в 1953 году, эта организация стала постоянной, при этом сфера ее деятельности значительно расширилась. [6, с. 153]

1989 год вошел в историю как год принятия Конвенции о правах ребенка. Этот международный документ, содержащий широкий спектр прав детей, и в настоящее время является общеобязательным для всех государств. По мнению ученых, именно Конвенция о правах ребенка легла в основу формирования институтов по защите прав детей в различных странах мира.

В 1990 году СССР ратифицировал Конвенцию о правах ребенка. «Это стало первым шагом к появлению перечня прав и обязанностей несовершеннолетних, существующих в настоящее время» [12, с. 45]

Для контроля над соблюдением детских интересов на международном уровне, был образован Комитет по правам ребенка.

Каждая страна, ратифицировавшая Конвенцию, учредила должность омбудсмана. В Российской Федерации – это Уполномоченный по правам ребенка. Этот специалист не входит в систему государственных органов.

В 2002 году международное сообщество, приняв Декларацию, обязалось построить «Мир, пригодный для жизни детей». Это послужило отправной точкой создания на национальном уровне службы. Уполномоченных по правам ребенка. [13, с. 121]

Так появился институт «омбудсмана». «Слово «Ombudsman» имеет скандинавские корни. «Ombuds» означает «защитник прав», а «man» означает «человек, чьи права защищаются»»

Впервые понятие «омбудсмен» появилось в законодательстве Норвегии в 1981 году. Далее началось распространение этого института в других государствах. И к началу XXI века институт омбудсмана был сформирован практически во всех цивилизованных странах. При этом в каждом государстве омбудсмен (ombudsman) имеет свое наименование.

Распространение и специализация омбудсманов свидетельствуют о потребности граждан и общества в более эффективной дополнительной защите принадлежащих им прав и свобод.

Таким образом, появление и развитие института Уполномоченного по правам ребенка стало важнейшим моментом в истории охраны прав и интересов детей. [9, с. 45]

Впервые появился независимый орган, получивший мировое признание, наделенный правом выступать от имени ребенка и одновременно сосредоточивающий свою деятельность исключительно на защите интересов всех детей. В Российской Федерации впервые пост Уполномоченного по правам ребенка был учрежден в России в рамках пилотного проекта в 1998 году.

На этом этапе, при содействии ЮНИСЕФ должность Уполномоченного по правам ребенка появилась в двух российских городах: Екатеринбурге и Санкт-Петербурге и в трех областях: Волгоградской, Калужской и

Новгородской. В 2002 году детский омбудсмен начал работу в г. Москве. Далее, в течение 5 лет было образовано еще 15 должностей защитников прав детей. На сегодняшний день должность Уполномоченного по правам ребенка введена в 83 (восемьдесят три) регионах Российской Федерации.

Уже за первые несколько лет работы Уполномоченного по правам ребёнка стало понятно, что в России достаточно часто нарушаются права несовершеннолетних. И что самое тревожное, нарушения совершаются, как это ни странно, в том числе, и государственными органами, которые, казалось бы, призваны эти права обеспечивать. [1, с. 70]

Такие факты, наблюдения и выводы только подтвердили целесообразность, важность и необходимость учреждения в Российской Федерации должности Уполномоченного по правам ребенка. В 2009 году Президент России издал Указ № 986 "Об Уполномоченном при Президенте Российской Федерации по правам ребенка".

Должность омбудсмана по правам детей нужна потому, что уполномоченный по правам человека в силу законодательства менее эффективен в этом вопросе: важную часть его деятельности занимает рассмотрение жалоб, а дети не могут подать и оформить их в соответствии с требованиями. В октябре 2018 года Президентом на рассмотрение Государственной думы был внесён новый законопроект, посвящённый правовому статусу уполномоченных по правам детей и заполняющий этот пробел в законодательстве.

Уполномоченный является элементом общей системы и, соответственно, наделен специальными полномочиями и выполняет конкретные функции. Следует отметить, что уполномоченный – это не один человек. Данная должность существует на федеральном и региональном уровнях. При этом на федеральном уровне ответственное лицо назначается лично Президентом РФ, а на региональном — местными властями. Некоторые уполномоченные осуществляют деятельность на общественных началах (к примеру, в Ивановской области). [4, с. 97]

К сожалению, чёткой структуры уполномоченных по правам несовершеннолетних в РФ нет: есть уполномоченный при Президенте, а также отдельные уполномоченные в регионах, но не в каждом. Назначаются и работают они в соответствии с местным законодательством, там, где оно это предусматривает.

Сам институт вторичен по отношению к уполномоченному по правам человека, из-за чего в некоторых регионах назначение отдельного омбудсмена для детей и считается необязательным. Законодательство в этом отношении не даёт чётких указаний, отмечая лишь возможность существования такой должности на местном уровне, но не её обязательность.

В последнее время наметилось определённое оживление в этой сфере, и, возможно, вскоре последует расширение федерального законодательства, поскольку в настоящий момент эта сфера практически целиком отдана на откуп регионам. [5, с. 97]

На федеральном уровне Уполномоченный назначается Президентом и наделяется неприкосновенностью. До тех пор, пока федеральный омбудсмен не потеряет свою должность, его нельзя будет отправить под арест или даже обыскивать. Он призван оказывать влияние на законодательство в сфере прав несовершеннолетних, а также помогать и в отдельных ситуациях.

В некоторых субъектах также имеются собственные омбудсмены, имеющие приблизительно схожий объём полномочий, но действующих лишь на местном уровне. Назначаются они по местному законодательству, им же определяется порядок назначения и объём полномочий. Вследствие этого от региона к региону то и другое может в значительной мере различаться.

Так, омбудсмены могут быть: [7, с. 96]

Частью системы исполнительной власти, если их назначение происходит по указу губернатора или главы республики.

Назначаться законодательным органом субъекта Федерации, и тогда они работают более независимо от исполнительной власти.

Быть депутатами местных законодательных органов, назначенными в соответствии с законами региона в качестве уполномоченных – а значит, они будут сочетать возможности депутатов и омбудсменов.

Быть заместителями уполномоченного по правам человека в регионе либо состоять в его штабе и отчитываться перед ним.

Работать на общественных началах – то есть вообще не быть частью структуры власти. Такого рода омбудсмены могут заниматься даже не регионом, а отдельным городом. Во всех этих случаях, как видно, специфика работы омбудсмента по правам несовершеннолетних будет различаться, иногда значительно. [8, с. 174]

Будучи депутатом, он имеет возможность свободно вносить законы в Законодательное собрание региона, а, работая на общественных началах, он в некоторых случаях может иметь очень ограниченные возможности. Различается, соответственно, и степень автономности от местной власти, и объём полномочий, предусмотренный местными законами.

На федеральном уровне в задачи детского омбудсмента входит:

Контролировать соблюдение закона по отношению к несовершеннолетним.

Выявлять нарушения по отношению к малолетним детям и обращать на это внимание государственных органов, чтобы выявленные нарушения были скорейшим образом устранены. [10, с. 230]

Для того чтобы снизить число этих нарушений, уполномоченный должен также вести юридическую деятельность, обобщая уже имеющуюся в стране юридическую практику и предлагая новые нормы, которые впоследствии могут быть применены в законодательстве – для этого он может привлекать специалистов-юристов с выплатой им гонорара.

На региональном уровне основные задачи, стоящие перед уполномоченным, совпадают с федеральным уровнем, и ключевая разница состоит лишь в том, что региональный омбудсмен выполняет их лишь в одном субъекте. [11, с. 258]

Однако, зачастую есть и региональная специфика, ведь задачи и полномочия устанавливаются местными законами. Его задачи таковы:

- защищать права несовершеннолетних;
- содействовать их скорейшему восстановлению при нарушениях;
- прилагать все усилия для улучшения местного законодательства в этом направлении;

- проводить правовое просвещение в сфере – это важно, чтобы граждане понимали, какими именно правами наделён ребёнок, и не нарушали их либо могли отстаивать при нарушениях;

- принимать участие в сотрудничестве между регионами, содействующем защите прав и интересов детей;

- информировать граждан о том, каково положение в сфере защиты прав ребёнка в регионе, о собственной деятельности и её результатах.

Для того чтобы выполнять задачи, которые перед ними ставятся, омбудсмены наделяются рядом полномочий.

Федеральный уполномоченный имеет право:

- беспрепятственно наносить визиты во все государственные и муниципальные органы, так или иначе, связанные с его сферой деятельности;

- инициировать проверки либо же проводить их собственными силами, чтобы установить, нет ли каких-либо нарушений прав детей;

- вносить предложения с тем, чтобы усовершенствовать любую процедуру, касающуюся прав ребёнка;

- вносить предложения по совершенствованию законодательства.

При необходимости запрашивать документы и иные сведения в федеральных и местных органах власти, а также организациях, у должностных лиц. Чтобы эффективнее работать над внесением в законодательство поправок, омбудсмен имеет право привлекать специалистов, создавая из них экспертные группы либо советы. Привлекаться к работе могут и негосударственные организации.

Если ему удалось выявить нарушение, то он должен обратиться в прокуратуру или суд, чтобы лица, допустившие его, были наказаны, а само нарушение пресечено. Необходимо отметить, что в России функции по защите прав детей осуществляют также органы Прокуратуры, органы опеки и попечительства, комиссии по делам несовершеннолетних. Однако деятельность уполномоченных по правам ребенка имеет ряд отличительных особенностей.

Стоит выделить, что к уполномоченному дети могут обращаться лично, для этого не требуется, чтобы совершеннолетние лица выступали посредниками, как при обращениях к различным чиновникам, и это также в значительной мере определяет особенность данной должности. А то, что она востребована, подтверждается большим числом обращений. Уполномоченный оперативно реагирует на все поступившие жалобы, при этом защищаются права ребенка, нарушенные не только в ближнем (семейном) окружении, но и другими социальными институтами и организациями, а также личное участие уполномоченного в решении проблем.

Уполномоченные по правам ребенка, действующие в регионах, совершают выезды в муниципальные образования, в ходе которых проводятся личные приемы, встречи с населением, посещение образовательных и оздоровительных учреждений.

Популярным форматом правового информирования продолжают оставаться встречи региональных уполномоченных с родительской аудиторией. В 2018 году в ряде субъектов была введена новая форма – проект «Час с Уполномоченным», направленный на повышение правовой грамотности населения, привлечение родителей к обсуждению вопросов защиты прав и законных интересов детей в округе. Также гражданам оказывалась юридическая помощь. [11, с. 258]

Большое внимание в своей работе детские омбудсмены уделяют взаимодействию с органами государственной власти и местного самоуправления. Уполномоченные по правам ребенка в регионах принимают

участие в деятельности окружного парламента. Кроме работы в заседаниях законодательного органа, его профильных комитетов и рабочих групп, участвуют в мероприятиях фракционных проектов, вносят свои предложения по законопроектам в сфере защиты детства. По поручению парламентариев региональными уполномоченными в 2018 году проведен ряд мероприятий по повышению медиаграмотности детей и обеспечению их сетевой безопасности. Наряду с защитой прав конкретного ребенка, уполномоченный по правам ребенка содействует защите прав детей в целом.

В последние годы государственная политика нацелена на повышение благосостояния граждан и обеспечение их социальной защищенности. Несмотря на это, приходится констатировать, что значительная часть граждан испытывает значительные материальные трудности. Серьезные трудности испытывают многодетные семьи и семьи с низким уровнем дохода.

Воспитывающиеся в таких семьях дети не могут получить полноценного образования и всестороннего развития. Наибольшую тревогу вызывают такие социальные явления как детская безнадзорность и беспризорность, подростковый алкоголизм и наркомания.

К сожалению, не удается искоренить как преступность среди подростков, так и преступления против них. Одной из причин данных проблем в российском обществе является отсутствие комплексного подхода в защите прав и интересов ребенка. Начиная с 1993 года, в Российской Федерации осуществляет деятельность Уполномоченный по правам человека. Однако, как показала многолетняя практика, данный государственный институт не в состоянии эффективно обеспечить защиту и восстановить нарушенные права несовершеннолетних граждан. Это обусловило формирование института специализированных Уполномоченных по правам ребенка. Инициаторами введения данного института являлись российские парламентарии, а также члены общественных и правозащитных организаций.

Впервые пост Уполномоченного по правам ребенка был учрежден в России в рамках пилотного проекта в 1998 году. На этом этапе, при содействии

ЮНИСЕФ должность Уполномоченного по правам ребенка появилась в двух российских городах: Екатеринбурге и Санкт-Петербурге и в трех областях: Волгоградской, Калужской и Новгородской.

В 2002 году детский омбудсмен начал работу в г. Москве.

Далее, в течение 5 лет было образовано еще 15 должностей защитников прав детей. В 2003 году Уполномоченные начали работу в республиках Северная Осетия-Алания и Чеченская, в Краснодарском и Красноярском краях, Волгоградской, Ивановской, Калужской, Кемеровской, Новгородской, Самарской областях в Арзамасском районе Нижегородской области, г. Волжский Волгоградской области.

На сегодняшний день должность Уполномоченного по правам ребенка введена в 83-х регионах РФ, и количество Уполномоченных в России превышает число омбудсменов во всей объединенной Европе. Уполномоченный по правам ребенка — это государственная должность, которая существует на федеральном и региональном уровнях. Человек, занимающий ее, действует исключительно на основании указа президента, в Конституции информация о нем отсутствует.

Пост Уполномоченного по правам ребенка - это качественно новая форма правовой защиты несовершеннолетних.

Проводя анализ своей деятельности, Уполномоченные по защите прав детей констатируют, что в России достаточно часто права детей нарушаются со стороны государственных органов, которые сами должны обеспечивать соблюдение прав несовершеннолетних. Нередки случаи недобросовестного, а порою и преступного отношения к своим обязанностям по защите прав детей. Учреждение должности Уполномоченных по правам детей в различных субъектах Российской Федерации происходит по-разному. В большинстве регионов они включены в систему исполнительной власти, их назначение входит в полномочия глав администраций. Данный порядок существенным образом ограничивает свободу действий Уполномоченных.

Для повышения эффективности деятельности Уполномоченных стал меняться порядок учреждения данных постов. В настоящее время практикуется назначение Уполномоченных по защите прав детей законодательным органом или с его согласия. Это наделяет омбудсменов парламентским статусом, который даёт им определённую независимость от исполнительной власти, что в конечном итоге повышает эффективность их деятельности. По оценкам экспертов за период существования института детских правозащитников удалось существенно улучшить ситуацию в области защиты прав детей. Но остаются значительные проблемы в этой сфере. Одной из причин, тормозящих деятельность российских омбудсменов является отсутствие свободы деятельности ввиду их подотчетности органам исполнительной власти.

Значительным минусом является отсутствие в большинстве субъектов Российской Федерации специальных аппаратов для обеспечения деятельности Уполномоченных по защите прав детей. Несмотря на уже достаточно продолжительный период деятельности Уполномоченных на территории России, такие аппараты созданы лишь в двух городах – Москве и Санкт-Петербурге, Краснодарском и Красноярском краях, Республике Северной Осетии-Алании, Самарской области.

Проблема нарушения прав ребенка не является новой для России. Приходится констатировать, что нередко права несовершеннолетних нарушаются и со стороны государственных органов и местного самоуправления. Именно для устранения подобных нарушений и был создан институт Уполномоченного по защите прав ребенка. Однако, несмотря на то, что уполномоченный по правам детей оказался наиболее продуктивным институтом, способным решать возложенные на него задачи, сохраняются серьезные просчеты в обеспечении прав ребенка в Российской Федерации.

С учреждением института уполномоченных по правам ребенка детям были предоставлены дополнительные механизмы защиты их прав. В первую очередь, это касается защиты прав и законных интересов ребенка от

неправомерных действий или бездействия органов власти, их должностных лиц.

Список использованных источников и литературы

1. Алексеева Т.Н., Широ С.В. Настольная книга уполномоченного по правам ребенка. М.: Институт семьи и воспитания РАО, 2017. - 70с.

2. Гашина Е. В. Сравнительный анализ института Уполномоченного по правам ребенка в Российской Федерации и Норвегии / Е. В. Гашина. — Текст : непосредственный // Молодой ученый. — 2019. — № 50 (288). — С. 495-499. — URL: <https://moluch.ru/archive/288/65198/> (дата обращения: 09.12.2021).

3. Заколоворотная О. А. Уполномоченный по правам человека: истоки формирования института / О. А. Заколоворотная. — Текст: непосредственный // Молодой ученый. — 2019. — № 48 (286). — С. 220-222. — URL: <https://moluch.ru/archive/286/64618/> (дата обращения: 09.12.2021).

4. Кравчук Н.В. Наилучшие интересы ребенка: содержание понятия и его место в семейном законодательстве России // Актуальные проблемы российского права. 2017. № 5. С. 97 - 103

5. Кудрина М.В. Место института Уполномоченного по правам человека в механизме государственно-правового регулирования. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://cyberleninka.ru> (дата обращения: 20.04.2018).

6. Поклонцев К. В. Перспективы развития института уполномоченного по правам ребенка в Российской Федерации / К. В. Поклонцев. — Текст: непосредственный // Молодой ученый. — 2018. — № 49 (235). — С. 153-155. — URL: <https://moluch.ru/archive/235/54591/> (дата обращения: 09.12.2021).

7. Сайтова М.Ю. Институт уполномоченного по правам ребенка как механизм защиты прав и интересов несовершеннолетних в Российской Федерации// труды института государства и права российской академии наук. 2016. № 6. С. 96-103.

8. Сайфутдинова Ф. Р. Институт уполномоченного по правам ребенка в субъекте Российской Федерации: организационно-правовые формы. // вестник экономики, права и социологии. 2017. № 1. с. 174-176.

9. Санникова Е.А. Проблемы правового регулирования института уполномоченного по правам ребенка в РФ // Научное сообщество студентов: междисциплинарные исследования: сборник статей по мат. международной студ. научно-практ. конф. 2018. № 10(45).

10. Степанова Д.Н. К вопросу о принципах деятельности уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка // Современный ученый. — 2019. — № 6. — С. 230–234.

11. Троицкая Д. С. Уполномоченный по правам ребенка в субъекте РФ: о недостатках законодательства / Д. С. Троицкая. — Текст : непосредственный // Молодой ученый. — 2020. — № 15 (305). — С. 258-259. — URL: <https://moluch.ru/archive/305/68809/> (дата обращения: 09.12.2021).

12. Царапкина О. К. Конституционно-правовая защита прав ребенка в Российской Федерации / О.К. Царапкина // Электронный научный журнал «Наука. Общество. Государство». 2016. Т. 4, № 4.

13. Ченцов С.Д., Новикова А.Е. Становление института уполномоченного по правам ребенка в России. // «Young Scientist». 2019. № 1. С. 121-127.