

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования
«Тольяттинский государственный университет»

(наименование института полностью)

Кафедра / департамент / центр «Конституционное и административное право»

40.04.01 «Юриспруденция»

(код и наименование направления)

«Правовое обеспечение государственного управления и местного самоуправления»

(направленность (профиль))

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА (МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ)

на тему: «Уполномоченный по правам ребенка в Российской Федерации»

Студент

И.Н. Смирнова

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

Научный руководитель

к.ю.н. К.П. Федякин

(ученая степень, звание, И.О. Фамилия)

Тольятти 2021

Оглавление

Введение.....	3
Глава 1 Исторические аспекты становления и развития института Уполномоченного по правам ребенка в Российской Федерации.....	8
1.1 Генезис развития института Уполномоченного по правам ребенка в России.....	8
1.2 Понятие, сущность и особенности института Уполномоченного по правам ребенка в России.....	18
1.3 Роль и место института Уполномоченного по правам ребенка в Российской Федерации.....	25
Глава 2 Конституционно-правовой статус Уполномоченного по правам ребенка в Российской Федерации.....	34
2.1 Понятие, содержание и элементы конституционно-правового статуса Уполномоченного по правам ребенка в России.....	34
2.2 Компетенция Уполномоченного по правам ребенка в России и особенности правового механизма ее реализации.....	44
2.3 Аппарат Уполномоченного по правам ребенка в России.....	50
Глава 3 Актуальные проблемы и совершенствование деятельности Уполномоченного по правам ребенка в Российской Федерации.....	56
3.1 Особенности деятельности Уполномоченного по правам ребенка в субъектах Российской Федерации: актуальные проблемы теории и практики.....	56
3.2 Совершенствование института Уполномоченного по правам ребенка в России: статус и тенденции.....	69
Заключение.....	79
Список используемой литературы и используемых источников.....	86
Приложение А Характеристика компетенций детского омбудсмена в РФ	93
Приложение Б Регламентация предоставления информации по запросу детского омбудсмена.....	95

Введение

На сегодняшний день Россия, несмотря на определенные успехи в построении гражданского общества, реализации личностных прав и свобод человека в рамках функционирования демократического режима пока еще не может считаться государством, которое в полной мере способно защитить собственных граждан. В частности, имеющиеся условия социально-экономического развития, а также особенности национального менталитета не дают в полной мере реализовать все необходимые механизмы обеспечения прав и свобод несовершеннолетних.

Особенности правового положения детей в России не могут не привлекать внимания самого государства, правозащитников и частных лиц, так актуальный опыт по обеспечению прав детей и подростков далек от идеального и свидетельствует о необходимости перспективного развития и совершенствования для дальнейшего построения благополучных социально-правовых условий не только для детей, но и для общества в целом. Россия, осуществив интеграцию в европейское сообщество внедрила и новый механизм обеспечения правовой защиты несовершеннолетних в виде института детского омбудсмена.

В настоящее время действующая операциональная концепция детского омбудсмена лишена антагонистов в среде политиков и в действующем правительстве. На порядок сложнее идет вопрос принятия института детского омбудсмена обществом, ввиду низкого уровня правовой культуры граждан, в контексте которой отечественный детский омбудсмен должен эффективно осуществлять деятельность, реализуя необходимый функционал.

Данный процесс представляется существенно более трудоемким и растянутым во времени, чем организация деятельности в сфере правового поля действия уполномоченного. Кроме того, включение в новый, декларируемый образ мышления, реализуемый институтом детского омбудсмена, подразумевающего высокоорганизованные и толерантные

взаимоотношения между населением и госслужащими данного социально-правового института займет несколько лет.

Нужно понимать, что детский омбудсмен, осуществляя свой функционал дополняет уже действующие способы правовой защиты несовершеннолетних, и ни в коем случае не может заменять собой государственные отечественные структуры, работающие в традиционном порядке, в полномочия которых входят различные аспекты обеспечения правового статуса детей и подростков: прокуратура; комиссия по делам несовершеннолетних и защите их прав; органы опеки и попечительства; образовательные и социальные организации; организации здравоохранения и лечебно-профилактические учреждения и др.

Детский омбудсмен как правовая фигура, является не только представителем государства, но и представителем общества. Современные ценности общества, члены которого обладают высоким уровнем развития правового сознания, несут ценности гуманности, помощи каждому ребенку, недопущения насилия в отношении детей, причем в любой форме, нуждается в проводнике указанных ценностей, имеющем административные рычаги влияния для обеспечения правового статуса детей в данном обществе, имеющим возможность обеспечить торжество закона и справедливости, и оказать положительное влияние на формирование правовых ценностей и высокого уровня правовой культуры социума.

В существующих социально-политических и правовых условиях, нельзя говорить о том, что отечественная система работы детских омбудсменов в полной мере соответствует европейским гуманитарным положениям, и это обстоятельство обусловлено в том числе и низким уровнем развития правового сознания и правовой культуры населения.

Кроме того, процесс построения гражданского общества с высоким уровнем развития правовых ценностей движется, хоть и не такими темпами, как хотелось бы. И именно становление отечественного института детского омбудсмена стало одной из значимых вех в истории правовой защиты детей

и подростков, и способствовало проведению дальнейших правовых и социальных изменений позитивного плана в социуме. То есть сегодня можно говорить о том, что промежуточные результаты функционирования института детского омбудсмена в России свидетельствуют о необходимости определения и проработки существующих актуальных проблем данного социально-правового явления, а также о назревшей потребности их скорейшего решения.

Учитывая специфику правового статуса детского омбудсмена в России, несовершенство организационных моментов, создающих препятствия для эффективной работы аппарата детского омбудсмена, низкий уровень популярности детского омбудсмена как субъекта разрешения проблем несовершеннолетних и их семей, а также как субъекта восстановления нарушенных прав детей можно говорить о необходимости детального изучения как специфики появления, функционирования и развития института детского омбудсмена, так о необходимости поиска путей разрешения назревших проблем этого крайне нужного обществу социально-правового института.

Указанные обстоятельства определяют актуальность и значимость темы данного исследования и позволяют сформулировать цель работы.

Цель исследования – изучение особенностей формирования и становления института Уполномоченного по правам ребенка в Российской Федерации, определение его роли в защите прав несовершеннолетних, выявление актуальных проблем и возможностей совершенствования деятельности Уполномоченного по правам ребенка в Российской Федерации.

Задачи исследования:

- рассмотреть исторические аспекты становления и развития института Уполномоченного по правам ребенка в Российской Федерации;
- определить конституционно-правовой статус Уполномоченного по правам ребенка в Российской Федерации;

- выявить актуальные проблемы и совершенствование деятельности Уполномоченного по правам ребенка в Российской Федерации.

Объект исследования - конституционно-правовой статус Уполномоченного по правам ребенка в Российской Федерации.

Предмет исследования - актуальные проблемы и совершенствование деятельности Уполномоченного по правам ребенка в Российской Федерации.

Нормативная и теоретическая основа исследования: при подготовке магистерской диссертации было всесторонне изучено и проанализировано как международное, так и отечественное законодательство, направленное на обеспечение защиты прав несовершеннолетних, также были изучены и проанализированы монографии таких видных ученых как: А.С. Автономова, Ю.Ф. Беспалова, Л.Н. Дегтяревой, Е.В. Ерохиной, А.В. Колосова, В.К. Щечоева и др., а также диссертация Н.Е. Борисовой.

Кроме того, особый акцент был сделан на изучении публикаций современных исследователей, занимающихся проблемами становления и развития института детского омбудсмена в России, среди указанных публикаций работы следующих авторов: С.Е. Акульшиной, А.В. Горобченко, В.И. Егоровой, Р.Ю. Иванова, Л.А. Колпаковой, А.М. Рудакова, П.Л. Лихтер, Н.Н. Лукьяновой, Т.Н. Поддубной, А.Б. Ивашина, А.О. Поддубного, К.В. Поклонцева, Е.Д. Проценко, А.В. Комарницкого, Г.В. Синцова, М.Ю. Шамрина и др.

Эмпирическая основа исследования: в качестве эмпирических материалов были детально изучены и проанализированы - Доклад о деятельности Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка за 2019 год А.Ю. Кузнецовой и Ежегодный доклад Уполномоченного по правам ребенка в Санкт-Петербурге за 2019 год А.В. Митяниной. Анализ указанных материалов позволил осуществить подробную проработку проблем, с которыми приходится работать действующим детским омбудсменам в России, в режиме реального времени.

Методы исследования: анализ теоретических источников и нормативно-правовых источников, анализ и синтез, формально-логический метод, исторический метод, анализ документов.

Теоретическая и практическая значимость исследования: материалы полученные в результате исследования могут быть использованы для формирования лекций для студентов – бакалавров по теме «Уполномоченный по правам ребенка в Российской Федерации». В практическом же аспекте результаты данного исследования могут быть использованы для проведения практических тематических занятий и семинаров со студентами.

Структура исследования: диссертация включает введение, три главы, заключение, список использованной литературы.

Глава 1 Исторические аспекты становления и развития института уполномоченного по правам ребенка в Российской Федерации

1.1 Генезис развития института Уполномоченного по правам ребенка в России

С учетом существующих проблем в обществе, в правовом поле регулирования семейных отношений и систематически возникающих коллизий ювенального права анализ генезиса развития института детского омбудсмана в России важен, как с позиции понимания концептуальных характеристик изучаемой проблемы, так и позиции юридической практики.

По мнению А. В. Горобченко, природа развития отечественного института детского омбудсмана напрямую вытекает из историко-правового исследования формирования правового статуса несовершеннолетних. Необходимо отметить, что до момента принятия христианской веры на Руси, дети были лишены каких-либо прав и находились полностью во власти обоих родителей, причем родители даже имели право отдавать собственных детей в рабство [8, с. 78].

Как отмечает В.К. Цечоев, христианские религиозные воззрения (988г.) принесли с собой существенные изменения в отношении к детям, в частности можно говорить о начале формирования правового статуса детей, обусловленного влиянием канонов Церкви, а также православная семейная мораль и право Древней Руси. Например, правовые древнерусские источники, в частности Русская Правда повествует о разграничении прав «детей рабьих» и «детей господина» [50, с. 43].

Русская Правда говорит нам о том, что дети, имеющие незаконнорожденное происхождение не обладали правами наследства, но если их матерью являлась раба-наложница, то свобода могла им быть дарована наравне с матерью [50, с. 45].

Также древнерусское право закрепило положение о том, что дети бояр и дружинников не зависимо от гендерной принадлежности обладали правом наследования, в то время как у «смердов» право наследования имели лишь сыновья и если дети мужского пола у простолюдина отсутствовали, а имелись лишь дочери, то имущество становилось выморочным и поступало в распоряжение князя [4, с. 54].

Кроме того, были и различия в наследовании обусловленные порядком рождения в семье, например, несмотря на то что наследство в целом делилось поровну, младшему сыну оставался отцовский двор. Интересно, что право Древней Руси почерпнуло из права Византии положение о приеме чужого ребенка состав семьи на основе усыновления, на начальном этапе данное положение понималось как «способ защиты ребенка, потерявшего родителей, а в дальнейшем стало способом получить наследника» [8, с. 79].

Далее институт прав ребенка развивался уже в рамках образования русского централизованного государства (XV-XVII вв.), и отражен в Судебниках 1497 и 1550 гг., Стоглаве 1551г., Домострое (XVI в.). Отметим, что в период правления Петра I статус ребенка, рожденного вне брака, был обусловлен статусом матери, но отец был обязан участвовать в обеспечении несовершеннолетнего [18, с. 128].

При этом внебрачные дети, имели не весь спектр прав, которые были закреплены за законнорождёнными детьми, в частности, законодательство того времени содержало ограничения в праве наследования после гибели отца. И уже в данный период можно говорить о снижении степени абсолютизма власти родителей над детьми. Из нововведений, внедренных Петром I нужно отметить: понижение срока отдачи детей своими родителями внаем до пяти лет, запретил против воли детей: отдавать в монастырь, женить, отдавать замуж [18, с.129].

Таким образом, в период правления Петра I появляется признание за детьми личных прав. Период царствования Екатерины II также характеризуется расширением и укреплением правового статуса ребенка. В

частности, при Екатерине II осуществляли деятельность учреждения для детей-сирот: появились специальные учреждения, созданные государством - воспитательные дома для детей, которые остались без семьи либо были оставлены собственными родителями [51, с. 89].

Следующая века в развитии прав ребенка в России, это появление ювенальной юстиции в Российской империи, то есть судов, которые занимались делами несовершеннолетних. Параллельно с ювенальной юстицией в имперской России развивались просветительские взгляды на права ребенка и понимание того, что дети нуждаются в особой защите и специальной правовой системе, которая бы действовала на государственном уровне и являлась основой для соблюдения прав несовершеннолетних. В частности, конец XIX века – начало XX века, это период интереса к практике семейного патроната, в рамках данного социального института дети, потерявшие родителей, попадали в приемные семьи, в свою очередь патронатная семья получала финансовое вознаграждение. Но к сожалению, в таких ситуациях дети часто становились заложниками обстоятельств, а приемная семья устанавливала патронат, только с целью получения денег, поэтому о полноценном воспитании, развитии и образовании для ребенка речь не шла.

В период советской власти система ювенальных судов была упразднена, но была создана полноценная система социального обеспечения, а также созданы учреждения, деятельность которых была направлена на охрану материнства и детства [45, с. 58].

И все же до 1917 года несмотря на все достижения отечественного права XIX века – начала XX века, в отношении соблюдения прав детей и подростков можно говорить лишь в контексте абсолютизма «родительской власти». Хотя Петру I удалось незначительно нивелировать данный абсолютизм и именно при нем началось формирование и развитие личных прав детей, и данный процесс в дальнейшем под влиянием «екатерининских реформ» вылился в «расширение прав ребенка».

Отметим, что именно в Советском Союзе стали уделять пристальное внимание защите и обеспечению прав несовершеннолетних. В частности, в СССР в течении первых десяти лет после революции были разработаны и приняты более 50 ключевых законов, цель которых состояла на улучшение жизни детей и подростков. Примечательно, что в научных публикациях рассматриваемого периода указанный правовой комплекс именовался «детское право», «детская конституция» [44, с. 51].

Необходимо отметить, что принятый Уголовный Кодекс РСФСР 1924 г. Приобрел дополнения, имеющие прямое отношение к детям и подросткам, так: в Декрете ЦИК и СНК РСФСР от 11.08.1924 г. Была озвучена «новая мера социальной защиты - лишение родительских прав (п. «е» ст. 46 УК). Причем указанный институт нашел отражения в положениях ст.45 Кодекса законов о браке, семье и опеке» [45, с. 60].

Что касается более позднего советского законодательства, то в контексте данной темы исследования, интересно, то что с течением времени подход к решению вопроса защиты прав несовершеннолетних все более совершенствовался.

В целом, как отмечают Е.Д. Проценко и А.В. Комарницкий эволюция законов, обеспечивающих защиту прав детей в СССР выглядела следующим образом:

- «...во-первых, поэтапное расширение сферы правового регулирования защиты прав детей;
- во-вторых, повышением роли закона в системе источников права;
- в-третьих, усилением влияния норм и принципов международного права на законодательство России;
- в-четвертых, усилением ответственности виновных лиц;
- в-пятых, в законодательстве советского периода кардинально поменялся правовой статус несовершеннолетнего, он признан самостоятельным субъектом права...» [44, с. 52].

Но все же вопросы, актуальные в рамках процедур защиты прав и свобод несовершеннолетних были более интересны международному сообществу и именно деятельность общественников и правозащитников международного формата способствовала развитию института защиты прав несовершеннолетних в России.

Работа международного сообщества над актуальными проблемами детства, в частности основные этапы работы международного сообщества в отношении защиты детей отражены в таблице 1.

Таблица 1 - Основные вехи работы международного сообщества над актуальными проблемами детства [20, с. 41]

Этапы работы международного сообщества в отношении защиты детей	Мероприятия и итоги
Актуальные проблемы детей и подростков	Всемирная конференция в Женеве в 1925 году: анализ актуальных проблем детей и подростков
Учреждение Международного дня защиты детей	Введен решением конгресса Международной демократической федерации женщин в ноябре 1949 года в Париже, и отмечается с 1 июня в 1950 года
Принятие основополагающих документов, положения которых направлены на обеспечение детям счастливого детства, их прав и свобод	Приняты: -Декларация прав ребенка от 20 ноября 1959 года -Конвенция о правах ребенка от 20 ноября 1989 года -Всемирная декларация об обеспечении выживания, защиты и развития детей от 30 сентября 1990 года.

Таким образом, о пристальном внимании к проблемам детей и подростков на международном уровне можно говорить, начиная со второй половины XX века. При этом концептуальные документы об обеспечении прав ребенка появились в конце 50-х – 80х годов XX столетия.

Российское законодательство об обеспечении прав и законных интересов несовершеннолетних базируется на международных концептуальных документах, а также на Конституции РФ [23], нормах

кодифицированного законодательства (Семейный Кодекс РФ [46], Гражданский Кодекс РФ [9], [10]) на положениях федерального и регионального законодательства:

- Федеральный закон «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» от 24.07.1998 N 124-ФЗ (ред. от 31.07.2020) [36];
- Федеральный закон «Об уполномоченных по правам ребенка в Российской Федерации» от 27.12.2018 N 501-ФЗ [39];
- Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» от 29.12.2012 N 273-ФЗ (ред. от 08.12.2020) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2021) [33];
- Закон Санкт-Петербурга от 13.11.2009 N 528-98 (ред. от 12.12.2019) «Об Уполномоченном по правам ребенка в Санкт-Петербурге» (принят ЗС СПб 11.11.2009) [38].

Обратимся к истории возникновения института детского омбудсмена в России. В Заключительных замечаниях Комитета ООН по правам ребенка в результате слушаний периодического доклада РФ о реализации Конвенции о правах ребенка (1999 г.) заключено требование о введении в России контроля независимого характера за правовым статусом детей и создании института детского омбудсмена [17].

Кроме того, депутаты ГД РФ, Совет Федерации, а также и представители правозащитных организаций много раз инициировали предложение о формировании данного института.

То есть в данном случае можно говорить о том, что в формировании рассматриваемого социально-правового института ключевую роль сыграли следующие факторы:

- имеющиеся на тот исторический момент международные условия сотрудничества и необходимость для России, как можно быстрее войти в сообщество развитых государств;
- понимание представителями прогрессивных политических и общественных слоев необходимости скорейшего формирования особого

социально-правового института по обеспечению защиты прав несовершеннолетних в рамках практикуемого, цивилизованного подхода, в контексте работы образовательных учреждений, социальных служб, органов власти, правовых активистов, благотворительных организаций;

- реальная потребность самих российских детей в защите от социальных, психологических и физических угроз, достаточно часто исходящих от родителей или органов государственного аппарата, которые напротив должны их защищать, все указанные факторы.

Необходимо отметить, что насущная необходимость в формировании социально-правового института, деятельность которого направлена на обеспечение прав детей имеет свои не только исторические, но и ментальные «корни». Многие столетия абсолютная власть родителей над ребенком, отношение к детям не как к членам общества, а в зависимости от положения родителей, то есть ребенок, имеющий знатное происхождение несомненно имел определенный спектр личностных привилегий по сравнению с ребенком простого крестьянина, который по сути даже не считался человеком и полностью зависел от воли родителей или даже «барина», все эти факторы предопределили формирование особого отечественного менталитета, далекого от идеалов гуманизма и равенства.

Кроме того, достаточно странно ожидать трансформацию ментальности в аспекте понимания и принятия личностных прав и свобод ребенка в стране, где институт крепостного права был отменен менее 200 лет назад. То есть рабская психология, приоритет власти родителей, закрытость семейной системы иногда в худшем ее проявлении, непонимание того, что ребенок по своей сути, полноправный человек и гражданин, непонимание и непринятие современных взглядов на воспитание и развитие несовершеннолетних, все указанные аспекты формируют плодородную почву для возвращения правового нигилизма в отношении прав детей и подростков, ведут к перекосам правового сознания, допускающего физическое и психическое насилие над детьми.

Особое внимание в данном случае должно уделяться психолого-педагогической и правовой неграмотности, фактам злоупотреблений чиновников и сотрудников образовательных, социальных и медицинских организаций в отношении неправомерных действий (бездействий) ущемляющих права и свободы несовершеннолетних. Этапы становления института детского омбудсмана в России отражены в таблице 2.

Таблица 2 - Характеристика этапов становления института детского омбудсмана в России

Цель этапа	Характеристика и результаты этапа
Разработка жизнеспособной модели института детского омбудсмана в российских условиях на основе экспериментальной апробации должности детского омбудсмана в субъектах РФ	Старт пилотной программы введения новой должности детского омбудсмана в 1998 году в некоторых регионах под руководством представителей Минтруда РФ и патронатом ЮНИСЕФ. Как итог данного этапа – появление пяти постов детских омбудсменов - в Новгородской, Волгоградской, Калужской областях и, городах Екатеринбурге и Санкт Петербурге.
Расширение сети постов детских омбудсменов в России	В начале 2003 года на территории России уже работали 12 детских омбудсменов регионального масштаба и 3 поста – в масштабе муниципалитета. Появление в Москве представительства ЮНИСЕФ
Работа над перспективами деятельности детских омбудсменов в России: расширение территории присутствия, рост эффективности, выход на международный уровень	Создание Координационного совета отечественных детских омбудсменов весной 2005 года: новые локации, ориентация на высокую результативность деятельности, формирование векторов сотрудничества
Нормативное закрепление статуса детского омбудсмана в РФ.	Появление должности Уполномоченного по правам ребенка при Президенте России на основе Указа президента РФ от 1 сентября 2009 года № 986.
Совершенствование законодательства в сфере обеспечения работы института детского омбудсмана в РФ. Эволюция функционирования рассматриваемого социально-правового института.	Принятие Федерального закона «Об уполномоченных по правам ребенка в Российской Федерации» от 27.12.2018 N 501-ФЗ. Положительная динамика развития деятельности отечественных детских омбудсменов в национальном и региональном формате

Все рассмотренные выше факторы и стали фундаментом для появления института детского омбудсмена в России. Как показала практика, это было очень своевременно и актуально, как на обсуждаемый исторический момент, так и на сегодняшний день. Именно появление детского омбудсмена в России стало точкой опоры для дальнейшего развертывания деятельности различных служб и организаций, а также частных лиц в деле обеспечения защиты прав детей.

Сегодня ЮНИСЕФ продолжает осуществлять активный патронаж продвижения концепции защиты прав детей на теоретико-правовом и прикладном уровнях, принимая непосредственное участие уже в совершенствовании сформировавшегося института детского омбудсмена в России на основе популяризации прав несовершеннолетних, предлагая помощь семьям, правительству и обществу, ориентированную на обеспечение ключевых потребностей несовершеннолетних, создавая на этом «фундаменте», условия, которые являются базой для реализации возможности полноценного раскрытия потенциала каждого ребенка.

Историко-правовой анализ генезиса развития института детского омбудсмена в России позволил прийти к следующим выводам.

Во-первых, природа развития отечественного института детского омбудсмена напрямую вытекает из историко-правового исследования формирования правового статуса несовершеннолетних. И до момента принятия христианской веры на Руси, дети были лишены каких-либо прав и находились полностью во власти обоих родителей, причем родители даже имели право отдавать собственных детей в рабство. Христианские религиозные воззрения принесли с собой существенные изменения в отношении к детям, в частности можно говорить о начале формирования правового статуса детей, обусловленного влиянием канонов Церкви, а также православная семейная мораль и право Древней Руси.

До 1917 года несмотря на все достижения отечественного права в отношении соблюдения прав детей и подростков можно говорить лишь в

контексте абсолютизма «родительской власти». Хотя Петру I удалось незначительно нивелировать данный абсолютизм и именно при нем началось формирование и развитие личных прав детей, и данный процесс в дальнейшем под влиянием «екатерининских реформ» вылился в «расширение прав ребенка». Также нужно отметить, что именно в Советском Союзе стали уделять пристальное внимание защите и обеспечению прав несовершеннолетних. Но все же вопросы, актуальные в рамках процедур защиты прав и свобод несовершеннолетних были более интересны международному сообществу и именно деятельность общественников и правозащитников международного формата способствовала развитию института защиты прав несовершеннолетних в России.

Во-вторых, на сегодняшний день процесс развития института детского омбудсмана осуществляется неравномерно в региональном плане. В частности, локационная неравномерность и неравномерность во времени сочетается с разнородностью понимания и видения различных моделей данного социально-правового института и в результате «сетевая карта омбудсмана» включает пробелы и не имеет пока необходимой целостности.

В настоящее время действующая операциональная концепция детского омбудсмана лишена антагонистов в среде политиков и в действующем правительстве. На порядок сложнее идет вопрос принятия института детского омбудсмана обществом, ввиду низкого уровня правовой культуры граждан, в контексте которой отечественный детский омбудсмен должен эффективно осуществлять деятельность, реализуя необходимый функционал.

Данный процесс представляется существенно более трудоемким и растянутым во времени, чем организация деятельности в сфере правового поля действия уполномоченного.

Кроме того, включение в новый, декларируемый образ мышления, реализуемый институтом детского омбудсмана, подразумевающего высокоорганизованные и толерантные взаимоотношения между населением

и госслужащими данного социально-правового института займет несколько лет.

Таким образом, широкий спектр международно-правовых принципов получил в России статус закона, в том числе и тот круг принципов, в котором отражены гражданские права и свободы.

В существующих социально-политических и правовых условиях, нельзя говорить о том, что отечественная правовая система в полной мере соответствует европейским гуманитарным положениям, и это обстоятельство обусловлено в том числе и низким уровнем развития правового сознания и правовой культуры населения, спецификой отечественной ментальности, непонимания важности применения современных методов воспитания и развития детей, недопонимания наличия факта юридической ответственности в ситуациях нарушения прав ребенка.

Но все же процесс построения гражданского общества с высоким уровнем развития правовых ценностей движется, хоть и не такими темпами, как хотелось бы. И именно становление отечественного института детского омбудсмана стало одной из значимых вех в истории правовой защиты детей и подростков, и способствовало проведению дальнейших правовых и социальных изменений позитивного плана в социуме.

1.2 Понятие, сущность и особенности института Уполномоченного по правам ребенка в России

По мнению А.В. Колосова, несмотря на все достижения в сфере экономики и права, несмотря на относительно высокий уровень жизни граждан, сегодня дети и подростки, также, как и в другие исторические периоды очень сильно зависят от мира взрослых. Несовершеннолетним в силу высокой степени личностной уязвимости необходим особый подход к соблюдению прав и свобод личности, так как силу возраста и уровня

когнитивного и физического развития несовершеннолетние не в состоянии отстаивать свои права самостоятельно [20, с. 47].

Мы разделяем позицию Н.Е. Борисовой, считающей, что в современном мире права детей в соответствии с действующим законодательством представляют законные представители, чаще всего родители, соответственно если сам законный представитель ребенка нарушает детские права и свободы, или не отстаивает их, ребенок в такой ситуации является беззащитным [5].

В Российской Федерации одним из самых молодых механизмов защиты прав и свобод детей является институт уполномоченного по правам ребенка. Но несмотря на то что рассматриваемый социально-правовой институт находится на начальном этапе своего развития, уже можно говорить об эффективности работы детского омбудсмена в масштабах страны. Ведь перечень проблем, с которыми обращаются к детскому омбудсмену огромен, это не только явные проблемные вопросы обеспечения детей-сирот и детей инвалидов жильем, не только вопросы доступа к образовательной среде и образовательным возможностям. Это как ни печально, если можно так выразиться политические вопросы, например сложности с получением гражданства у детей граждан бывших Союзных республик, это внутрисемейные проблемы, очень часто нарушаются права детей в сфере определения места проживания ребенка после развода с родителем, так как суд априори практически всегда делает выбор в пользу матери, не всегда вникая в ситуацию и не учитывая интересы ребенка, это доступ к медицинской помощи и лекарственным препаратам у детей, имеющих редкие заболевания, кроме того в реестре обращений к детскому омбудсмену актуальны и такие вопросы, как семейное насилие, ущемление прав ребенка сотрудниками органов, долженствующих их защищать по роду своей деятельности, также это вопросы социального обеспечения, вопросы доступной среды для детей с ограниченными возможностями.

В настоящее время на территории России функционируют - Уполномоченный по правам ребенка при Президенте РФ (Кузнецова Анна Юрьевна), а также детские омбудсмены регионального уровня.

Необходимо учитывать, что процедура назначения и организационно-правовой статус уполномоченных из регионов могут отличаться. Широкий спектр моделей функционирования детских омбудсменов является необходимым аспектом деятельности данного социально-правового института, так как институт детского омбудсмена, принципиально новый для России правовой феномен, и региональная автономность и малая практика применения единого федерального законодательства по данному вопросу, так Федеральный закон «Об уполномоченных по правам ребенка в Российской Федерации» [39] вступил в действие только 27.12.2018, поэтому развитие рассматриваемого института реализуется методом проб и ошибок.

Нужно понимать, что детский омбудсмен в принципе дополняет уже имеющиеся формы и средства правовой защиты ребенка, и ни в коем случае не может заменять собой действующие отечественные структуры, работающие в традиционном порядке, в полномочия которых входят различные аспекты обеспечения прав и законных интересов ребенка: прокуратура; комиссия по делам несовершеннолетних и защите их прав; органы опеки и попечительства; образовательные учреждения и учреждения социальной защиты; организации здравоохранения и лечебно-профилактические учреждения и др.

Детский омбудсмен как правовая фигура, является не только представителем государства, но и представителем общества. Современные ценности общества, члены которого обладают высоким уровнем развития правового сознания, несут ценности гуманности, помощи каждому ребенку, недопущения насилия в отношении детей, причем в любой форме, нуждается в проводнике указанных ценностей, имеющем административные рычаги влияния для обеспечения правового статуса детей в данном обществе, имеющим возможность обеспечить торжество закона и справедливости, и

оказать положительное влияние на формирование правовых ценностей и высокого уровня правовой культуры социума. То есть деятельность детского омбудсмена это, не только обеспечение прав детей, но и воздействие на общество на основе системного подхода [20, с. 48].

Ключевое назначение института уполномоченного заключается в следующих аспектах.

Во-первых, детский омбудсмен является независимым представителем, реализующим контрольную функцию социума над функционированием государственных и муниципальных органов в вопросе обеспечения прав несовершеннолетних, как в детских организациях, так и в семье.

Во-вторых, институт уполномоченного работает целенаправленно на защиту несовершеннолетних, чьи права подверглись секвестированию со стороны органов и представителей власти, которые должны гарантировать их выполнение.

И, в-третьих, детский омбудсмен выступает как правозащитный патронат в процессе реализации защиты прав несовершеннолетнего или их обеспечения.

В современных условиях в существующем мире вседозволенности и правового нигилизма, в мире полном соблазнов, угрожающих физическому и психическому здоровью несовершеннолетних, в мире где родители далеко не всегда могут и хотят защищать собственных детей, Уполномоченный по правам ребенка выступает оплотом и гарантом соблюдения личностных прав и свобод детей и подростков.

Но необходимо понимать, детский омбудсмен не может заменять своей персоной профильные органы, которые по долгу своей службы должны обеспечивать защиту и обеспечение прав несовершеннолетних, а является дополнительным социально-правовым институтом современного формата, осуществляющим правозащитные функции в рамках своей законодательно закрепленной деятельности. Основные отличия деятельности детского

омбудсмена от работы других представителей надведомственных организаций выделены и представлены в таблице 3.

Таблица 3 - Сравнительный анализ деятельности представителей надведомственных организаций и детского омбудсмена в процессе защиты и обеспечения прав несовершеннолетних

Характеристика деятельности представителей надведомственных организаций в отношении защиты прав детей	Характеристика деятельности детского омбудсмена в отношении защиты прав детей
Сложный регламент обращения ребенка за помощью, обязательно наличие законного представителя или представителя государственных органов, как посредника.	Регламент обращения за помощью упрощен, несовершеннолетний имеет возможность самостоятельно, без участия взрослых обратиться непосредственно к детскому омбудсмену или членам его аппарата.
Необходимость предварительного подтверждения судом наличия нарушения прав несовершеннолетнего.	Нет необходимости подтверждения нарушения прав и свобод ребенка судебными органами.
Длительные бюрократические процедуры и согласования в процессе реагирования на выявленный факт нарушения прав и свобод ребенка, как следствие низкий темп реагирования.	Высокий темп реагирования на выявленный факт нарушения прав и свобод ребенка.
Сосредоточенность органов и представителей на защите прав ребенка сугубо в рамках семьи, низкая степень охвата других социальных институтов при восстановлении нарушенных прав несовершеннолетнего.	Максимальное поле деятельности в отношении защиты и обеспечения прав несовершеннолетнего, охват всех социальных институтов, причастных к нарушению прав конкретного ребенка.
Участие представителей органов государственной власти и учреждений в соответствии с должностной инструкцией, формальный подход сотрудников к рассматриваемому процессу.	Детский омбудсмен принимает личное участие в процессе решения проблем, возникших вследствие нарушения прав конкретного ребенка

Результативность деятельности детского омбудсмена в России зависит от того, что согласно смысловому функционалу данного социально-правового института, уполномоченный принимает личное непосредственное участие в процессе содействия восстановления прав детей. При этом детский

омбудсмен, занимается организацией процедур, которые могут обеспечить доступность обращения несовершеннолетнего [11, с. 32].

Детский омбудсмен в процессе своей деятельности осуществляет широкий спектр правовой помощи несовершеннолетним и их семьям, в бесплатном формате, в том числе и при подготовке документов процессуального характера. Ключевым вектором работы уполномоченного в рамках обеспечения прав ребенка на сегодняшний день является практика непосредственного участия детского омбудсмента в судебных делах, затрагивающих интересы детей. При этом к рассмотрению дела в суде, детский омбудсмен приглашается, как по просьбе принимающих участие в деле граждан, так и исходя из собственной инициативы или инициативы судебного органа [11, с. 46].

Необходимо отметить, что вместе с защитой прав конкретного несовершеннолетнего ребенка, детский омбудсмен оказывает содействие защите прав несовершеннолетних в комплексе. Такая цель диктует необходимость постоянного отслеживания обеспечения реализации прав несовершеннолетних, детский омбудсмен осуществляет самостоятельный анализ имеющегося состояния дел по соблюдению прав и законных интересов несовершеннолетних; проводит инспекцию детских учреждений; с пристрастием ведется мониторинг и инспектирование обеспечения прав несовершеннолетних, пребывающих в учреждениях интернатного типа и исправительных учреждениях [47, с. 33].

Соответственно, те обращения которые детский омбудсмен адресует органам власти должны инициировать процесс осуществления административных решений по соблюдению прав несовершеннолетних, решению актуальных проблем детства, и в данном случае работа детского омбудсмента в объективном плане повышает степень координации функционирования всех организаций, которые должны заниматься решением проблем несовершеннолетних в комплексе. То есть по сути работа детского омбудсмента осуществляется в контексте функционирования правозащитной

модели компетенций и в рамках правового поля стимулирует органы власти на деятельность по обеспечению прав детей и подростков.

Таким образом, институт детского омбудсмана в настоящее время имеет высокий уровень востребованности, как социумом, так и государственными учреждениями. Практика дальнейшего развития института детского омбудсмана является необходимостью объективного характера.

Необходимо отметить, что практика развития института детского омбудсмана должна строиться с учетом принципа системности и функциональности. Организация работы данного социально-правового института должна быть выстроена таким образом, чтобы каждый гражданин России, в том числе и несовершеннолетний имел грамотное представление о личных правах и свободах, о праве на их защиту и обеспечение, о деятельности детского омбудсмана, и его аппарата, и представлял себе механизм обращения к детскому омбудсмену в случае необходимости. В данном случае представителям аппарата детского омбудсмана нужно вести просветительскую деятельность, чтобы граждане понимали специфику работы детского омбудсмана и имели возможность обращения за помощью.

Учитывая, что на сегодняшний день отечественный институт детского омбудсмана демонстрирует вектор развития в формате «социальная защита материнства и детства», особо актуальными вопросами дальнейшего функционирования рассматриваемого социально-правового института является правовое обеспечение его деятельности, совершенствование межведомственных коммуникаций между детским омбудсменом и представителями органов государственной власти, совершенствование просветительской работы с населением, деятельность в сфере изучения, анализа и переноса зарубежного опыта функционирования детских омбудсменов. То есть можно говорить о широком поле деятельности в сфере дальнейшего развития института детского омбудсмана в России и необходимости всестороннего изучения актуальных проблем в деятельности

действующих детских омбудсменов для проектирования и апробации современных социально-правовых решений в данной области.

1.3 Роль и место института Уполномоченного по правам ребенка в Российской Федерации

В современных условиях искажения ценностных ориентаций личности, нивелирования семейных ценностей в обществе, появления все новых вызовов со стороны преступного мира появление должности детского омбудсмента на уровне федерации - это, несомненно, важное начинание. Функционал Уполномоченного дает возможность не только дать старт росту уровня защищенности прав детей в определенных жизненных случаях, но и на основе осуществления перманентного мониторинга законодательства оказывать влияние на его совершенствование в направлении укрепления гарантий прав несовершеннолетних [42, с. 98].

Детский омбудсмен сегодня выступает примером социально-правового института внеконституционного плана. То есть детский омбудсмен по спектру проблем, которые входят в зону его компетенции, реализует социально-правовые коммуникации как проводник между обществом и аппаратом управления, причем не только «на горизонтальном уровне», но и «в условиях властной вертикали» [19, с. 60].

Необходимо понимать, что «проводниковая функция» «омбудсмента» требует от Уполномоченного по правам ребенка совершенного владения всеми видами и формами коммуникации, а также тонкого умения отслеживать «обратную связь», наличия эмпатических способностей и в тоже время детскому омбудсмену необходимо совершенное знание закона и неукоснительное следование положениям российского законодательства, знание особенностей психологии как детей и подростков, так и их родителей, знания и умения в сфере конфликтологии, способности выступать в роли медиатора.

В контексте данного исследования интересен опыт зарубежных стран, внедривших институт детского омбудсмeна в правовую практику значительно раньше, чем Россия. Пионером внедрения данного социального-правового института в отношении появления омбудсмeна общей компетенции стала Швеция, где данная должность появилась в 1809 году в формате работы «парламентского омбудсмeна». Другие страны начали развивать институт омбудсмeна уже после Второй мировой войны. Рассматриваемый социально-правовой институт, безусловно новинка того времени даже для демократических стран, стал результативным правовым механизмом, который помогал обычным людям решать различные проблемы, возникшие в рамках правового поля [54].

В дальнейшем узкие правовые вопросы, возникающие в контексте эволюции государства, права и общества также потребовали поиска квалифицированных и эффективных решений, что привело к возникновению «омбудсменов специализированного формата», готовых встать на защиту отдельных групп населения, и таким образом появились детские омбудсмены. Цепь указанных общественно-правовых событий привела к изменениям в законодательстве и первый пост детского омбудсмeна возник в Норвегии в 1981 году [53]. Конец 80-х годов XX столетия ознаменовался появлением еще ряда постов детских омбудсменов в наиболее развитых государствах, декларирующих общечеловеческие, гуманные и правовые ценности [57].

В частности, одной из первых стран активно включившейся в освоение рассматриваемого правового тренда стала Финляндия, здесь организация идентичная по функционалу институту детского омбудсмeна появилась в 1981 году. В Германии с 1988 года ведет деятельность парламентская Комиссия по правам детей, 1989 году в Австралии появилось Агентство по поддержке ребенка, Австрия также присоединилась к данной тенденции в 1989 году, сформировав Австрийское бюро по делам ребенка, кроме того учреждения аналогичные по функционалу аппарату детского омбудсмeна возникли в конце

80-х начале 90-х гг. XX века и в таких странах, как Испания, Гватемала, Канада, Новая Зеландия, Швеция и др. [56]

Сегодня рассматриваемый социально-правовой институт защиты личностных прав детей охватил уже практически все государства и сеть детских омбудсменов, и аналогичные по функционалу организации работают в мировом масштабе, что в принципе не случайно [55].

Именно события XX века, рождение новых политических форматов управления государством, расцвет и падение мощнейших держав, научно-технический прогресс, всесторонняя информатизация общества в том числе и по правовым вопросам, распространение гуманистических идеалов и взглядов по отношению к человеку и к детям, понимание и принятие личностной ценности человека, все эти факторы стали мощнейшим импульсом к созданию новых правовых механизмов обеспечения личностных свобод не только человека как гражданина в целом, но и ребенка как полноценного члена общества и гражданина, имеющего право на защиту в силу закона и обеспечение прав личности.

Изучая опыт возникновения и эволюции института детского омбудсмена, мы подходим к его роли для обеспечения прав и свобод несовершеннолетних. Отметим, что бурное развитие изучаемого правового явления в развитых странах стартовало в тот момент, когда население почувствовало потребность в новых, более эффективных механизмах правовой защиты прав личности, утомившись бюрократией традиционного правосудия. То есть общество было в полной мере готово к появлению специализированного детского омбудсмена, деятельность которого будет гарантом защиты и обеспечения прав детей и подростков, необходимый уровень правового сознания был достигнут и имплицитно в виде начала деятельности Уполномоченных по правам ребенка, а также организаций, выполняющих аналогичные функции в деле защиты прав детей.

Поэтому если говорить о роли института детского омбудсмена в России, то опираясь на опыт зарубежных стран в становлении рассматриваемого

социально-правового явления можно сказать, что сегодня Уполномоченный по правам ребенка в формате отечественного права и социума является альтернативным механизмом обеспечения защиты личностных прав несовершеннолетних, давая обычным гражданам выбор между участием в бюрократических процедурах традиционного правосудия и быстрым поиском решений для восстановления нарушенных прав детей в рамках правового поля и гуманного отношения.

Опыт организации функционирования отечественных детских омбудсменов разнообразен в современных условиях зависит не только от национального законодательства, но и от региона (таблица 4).

Таблица 4 – Опыт организации функционирования детских омбудсменов в региональном аспекте

Название региона	Практика становления института детского омбудсмена
Москва, Санкт-Петербург, Краснодарский край, Кемеровская область	Институт детского омбудсмена сформирован и развивается в рамках традиционной парламентской модели
Новгородская, Калужская, Ивановская, Самарская и Саратовская области	Институт детского омбудсмена реализован в контексте функционирования исполнительной власти
Екатеринбург, Арзамас	Формирование и развитие аппарата детского омбудсмена на уровне муниципалитетов
Ивановская и Новгородская области, г. Волжский	Институт детского омбудсмена реализован в рамках общественной модели
Ростовская область	Создание и развитие в организациях сферы образования службы школьных уполномоченных, которые находятся в ведении муниципалитета

Практика участия Уполномоченного в слушании в суде гражданских дел, напрямую затрагивающих интересы несовершеннолетних также весьма разнообразна и благодаря спектру прав и полномочий, обеспеченных действующим законодательством, позволяет детскому омбудсмену

непосредственно организовывать широкий арсенал различных процедур, направленных на торжество законности и правопорядка [11, с. 54].

В частности, непосредственно участие детского омбудсмена в судебном процессе может быть основано как на обращении участников дела, так и быть следствием инициативы суда или самого уполномоченного.

Необходимо отметить, что ходатайство уполномоченного должно быть в обязательном порядке включено в дело, если оно касается нарушения прав ребенка органами, которые в силу своей деятельности должны выступать гарантом имеющихся прав и свобод несовершеннолетних. В рассматриваемой ситуации детский омбудсмен, не только оказывает помощь при составлении иска, но при необходимости становится инициатором обращения в суд.

Суд рассматривая дела, где непосредственное участие принимает уполномоченный по правам ребенка в подавляющем случаев выносит решение в пользу несовершеннолетнего. При этом суды занимают позицию заинтересованности в отношении личного участия детского омбудсмена в деле.

Детский омбудсмен и его представители осуществляют мониторинг образовательных и социальных детских организаций. На основе анализа полученной информации проектируются меры для органов власти и учреждений по улучшению положения несовершеннолетних в соответствии с действующим отечественным законодательством [43, с. 109].

Помимо непосредственного участия в гражданском процессе по делам несовершеннолетних, детский омбудсмен вправе вносить предложения региональным властям, для того чтобы они в свою очередь воспользовались правом законодательной инициативы по улучшению действующего законодательства в интересах несовершеннолетних. Также детский омбудсмен готовит правовую экспертизу законопроектов, которые непосредственно имеют отношение к правам и интересам несовершеннолетних.

В контексте данного исследования интересен опыт участия детского омбудсмена в череде резонансных дел, связанных с усыновлением иностранными гражданами российских детей.

Внимательное изучение дел этого круга позволило понять, что оформление документов на отъезд детей осуществлялось с грубейшими нарушениями и никоим образом не улучшало положение несовершеннолетних. Естественно, нельзя думать, что сегодня работа детского омбудсмена в России есть панацея от всех бед, связанных с несовершеннолетними, с нарушением их прав и свобод, но, автономность детского омбудсмена как политической и социальной фигуры позволяет предполагать, что российские дети в своем Отечестве реально могут рассчитывать на получение защиты, а также на правовую и социально-психологическую поддержку в лице рассматриваемого института [3, с. 18].

В тоже время нельзя игнорировать, тот момент, что на дальнейшее развитие института детского омбудсмена и рост уровня результативности его функционирования по непосредственной защите прав несовершеннолетних негативное влияние оказывает ряд проблем.

В том числе животрепещущим является тот аспект, что результативность работы детского омбудсмена как социально-правового феномена независимого характера, осуществляющего контроль социума за соблюдением прав несовершеннолетних в существенно связана с действующим организационно-правовым статусом детского омбудсмена.

В данном случае включенность детского омбудсмена в структурную схему исполнительной власти, вертикаль власти, накладывает явное ограничение на деятельность уполномоченного в реализации собственной компетенции, хотя на начальном этапе данная версия организации деятельности уполномоченных является оправданной.

В то же время примеры деятельности уполномоченных на началах общественного характера говорят о том, что детские омбудсмены сталкиваются с некоторыми сложностями при реализации своей

компетенции, в первую очередь, экономического и организационно-технического характера, следствием данных трудностей, является падение эффективности деятельности и дискредитация концепции независимого контроля за функционированием государственных органов по обеспечению прав несовершеннолетних [42, с. 112].

Отметим, что с учетом сложностей в нормативном регулировании, запаздывающем развитии законодательства в вопросах регулирования функционала детского омбудсмана, явно недостаточной материальной базы для такой деятельности, а также явной незрелости правового сознания граждан, их низкого уровня правовой культуры, препоны в развитии ювенальной юстиции, несмотря на все перечисленные препятствия в процессе эволюции института детского омбудсмана сделано уже очень много.

На сегодняшний день дальнейшая эволюция института детского омбудсмана в РФ выступает стратегическим вектором развития политики государственного масштаба по формированию результативной системы защиты прав несовершеннолетних в России.

Результативность оказанной помощи конкретным детям со стороны детского омбудсмана наглядно реализуется в практике оказания помощи несовершеннолетним детским омбудсменом, который имеет возможность своевременно получить информацию о фактах нарушения прав несовершеннолетних, и оперативно отреагировать на данные нарушения в рамках оказания компетентной помощи пострадавшим.

Кроме того, действующий механизм функционирования института детского омбудсмана, позволяет осуществлять восстановление и защиту прав детей и в региональном масштабе, а не только применительно к конкретному ребенку. Так, например, сегодня детские омбудсмены регионального уровня решают вопросы, связанные с нарушением прав несовершеннолетних на образование или на медицинское обслуживание. Целый пул вопросов обычно связан с проблемой обеспечения жилищных условий для детей. Поэтому

учитывая степень разнообразия проблем, с которыми приходится сталкиваться детским омбудсменам, разноплановость их деятельности, многозадачность и многофункциональность становится ясно, что институт детского омбудсмeна занимает важное место в механизме обеспечения прав несовершеннолетних.

Роль детских омбудсменов не ограничивается только рамками закона, детский омбудсмен никогда не выполняет карательную функцию, его задачей является понимание особенностей каждой ситуации, где наблюдается нарушение прав ребенка и выстраивание вектора реагирования на данную ситуацию на основе привлечения соответствующих государственных органов и служб. Статус детского омбудсмeна позволяет ему оперативно решать вопросы и проблемы, которые до его вмешательства не имели разрешения.

В результате исследования и анализа исторических аспектов становления и развития института детского омбудсмeна в Российской Федерации, приходим к следующим выводам.

Во-первых, природа развития отечественного института детского омбудсмeна напрямую вытекает из историко-правового исследования формирования правового статуса несовершеннолетних. До 1917 года несмотря на все достижения отечественного права в отношении соблюдения прав детей и подростков можно говорить лишь в контексте абсолютизма «родительской власти». И уже в Советском Союзе стали уделять пристальное внимание защите и обеспечению прав несовершеннолетних. В частности, в СССР в течении первых десяти лет после революции были разработаны и приняты более 50 ключевых законов, цель которых состояла в улучшении жизни детей и подростков. В дальнейшем вопросы, актуальные в рамках процедур защиты прав и свобод несовершеннолетних были более интересны международному сообществу и именно деятельность общественников и правозащитников международного формата способствовала развитию института защиты прав несовершеннолетних в России.

Во-вторых, в настоящее время действующая операциональная концепция детского омбудсмена лишена антагонистов в среде политиков и в действующем правительстве. На порядок сложнее идет вопрос принятия института детского омбудсмена обществом, ввиду низкого уровня правовой культуры граждан, в контексте которой отечественный детский омбудсмен должен эффективно осуществлять деятельность, реализуя необходимый функционал. В существующих социально-политических и правовых условиях, нельзя говорить о том, что отечественная правовая система в полной мере соответствует европейским гуманитарным положениям, и это обстоятельство обусловлено в том числе и низким уровнем развития правового сознания и правовой культуры населения.

В-третьих, институт детского омбудсмена в настоящее время имеет высокий уровень востребованности, как социумом, так и государственными учреждениями. Практика дальнейшего развития института детского омбудсмена является необходимостью объективного характера. Необходимо отметить, что практика развития института детского омбудсмена должна строиться с учетом принципа системности и функциональности. Организация работы данного социально-правового института должна быть выстроена таким образом, чтобы каждый гражданин России, в том числе и несовершеннолетний имел грамотное представление о личных правах и свободах, о праве на их защиту и обеспечение, о деятельности детского омбудсмена, и его аппарата, и представлял себе механизм обращения к детскому омбудсмену в случае необходимости. В данном случае представителям аппарата детского омбудсмена нужно вести просветительскую деятельность, чтобы граждане понимали специфику работы детского омбудсмена и имели возможность обращения за помощью.

Глава 2 Конституционно-правовой статус уполномоченного по правам ребенка в Российской Федерации

2.1 Понятие, содержание и элементы конституционно-правового статуса Уполномоченного по правам ребенка в России

Федеральный закон «Об уполномоченных по правам ребенка в Российской Федерации» от 27.12.2018 N 501-ФЗ [39] в достаточно полной мере отражает понятие, содержание и элементы конституционно-правового статуса Уполномоченного по правам ребенка в России.

На сегодняшний день детские омбудсмены представляют особый, индивидуализированный социально-правовой институт, которые обеспечивают выполнение только функции по защите прав, свобод и законных интересов несовершеннолетнего [47, с. 34].

Действующее законодательство регламентирует порядок назначения и освобождения от должности Уполномоченного по правам ребенка непосредственно Президентом Российской Федерации.

Как отмечают Т.Н. Поддубная, А.Б. Ивашин, А.О. Поддубный «...с целью осуществления своих правозащитных обязанностей омбудсмен наделен широкими полномочиями...» [40, с.37].

Спектр полномочий уполномоченного по правам ребенка может быть осуществлен в контексте реализации следующих прав.

Во-первых, право детского омбудсмена посещать государственные органы и органы местного самоуправления, учреждения, организации и предприятия независимо от форм собственности.

Во-вторых, осуществлять организацию проверок ситуаций, повлекших нарушение прав несовершеннолетнего, причем как на самостоятельной основе, так и совместно с представителями государственных и муниципальных органов.

В-третьих, осуществлять разработку предложений и рекомендаций, обеспечивающих защиту прав детей и подростков, а также их направление в государственные и муниципальные органы.

В-четвертых, в ситуации при наличии обстоятельств говорящих о нарушении прав ребенка детский омбудсмен обращается в судебные инстанции или в компетентные органы.

В-пятых, детский омбудсмен наделен правом разработки законов.

В-шестых, детский омбудсмен в своей деятельности может привлекать экспертов и специалистов, работающих с детьми [40, с. 38].

Действующим законодательством детский омбудсмен федерального уровня обладает правом «осуществлять поручения государственным учреждениям с соответствующим уровнем компетенции подготовку и реализацию исследований экспертного характера, и написание заключений по проблемам, подлежащим выяснению в процессе рассмотрения жалобы». Также детскому омбудсмену, разрешается «знакомиться с уголовными делами, делами гражданского и административного характера, судебными решениями, вступившими в законную силу, кроме того, с делами, которые прекращены и материалами, имеющими статус отказа в возбуждении уголовных дел» [47, с. 34].

Статус детского омбудсмена имеет определенные особенности, обусловленные его положением государственного служащего, в частности статус детского омбудсмена в должностном аспекте, подразумевает, что указанная должность включена в реестр должностей федеральной государственной службы. Необходимо отметить, что в соответствии с п. 3 Указом Президента РФ «Об утверждении Положения об Администрации Президента РФ» [48] детский омбудсмен включен в состав Администрации Президента РФ. Данная структурная специфика объясняется тем, что в соответствии с положениями ст. 80 Конституции РФ: «Президент Российской Федерации является гарантом Конституции РФ, прав и свобод человека и гражданина» [23].

Сущность конституционно-правового статуса Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка реализуется сегодня на основе практики работы детских омбудсменов в субъектах РФ, а также на основе мирового опыта эволюции институтов защиты прав и законных интересов несовершеннолетних, и находит отражения в следующих моделях функционирования детского омбудсмена в структуре органов государственной власти [20, с. 145].

В контексте данного исследования наиболее интересной представляется модель «самостоятельного омбудсмена». Необходимо отметить, что ход истории определил то обстоятельство что со времен падения монархий абсолютного характера и тоталитаризма в полной мере автономные, имеющие абсолютную степень независимости аппараты государственных органов отсутствуют как явление. В современных политических условиях все имеющиеся государственные институты обладают взаимосвязью и их деятельность строится на основе ключевой цели – достичь высокого уровня экономического и социального благополучия в масштабах всего национального социума и страны.

Следовательно, нужно помнить о том, что рассогласованность работы органов государственной власти различного плана и масштаба достаточно легко ведет к глобальным катастрофам государственного масштаба. В любом случае каждый государственный орган и его представитель, независимо от того занимает ли представитель должность, назначаемую либо избираемую, должны исполнять соответствующее волеизъявление.

В частности, Президент РФ и Федеральное Собрание РФ подчиняются воле граждан Российской Федерации. При этом даже формирование института детских омбудсменов декларированного плана, при этом абсолютного автономного Уполномоченного не дало бы возможность формирования реально работающего правового института по защите несовершеннолетних, так как отсутствие соответствующего политического авторитета, а также выполняемый функционал по сути только эксперта,

имеющего права формирования положений рекомендательного характера по улучшению той или иной ситуации в которой пребывает несовершеннолетний, реально защитить права и свободы несовершеннолетних на необходимом уровне не представляется возможным.

То есть здесь уместнее говорить только о самостоятельности относительного плана, которая в свою очередь подразумевает наличие соответствующих ресурсов и отсутствие зависимости административного плана прямого порядка.

Модель «Омбудсмен при омбудсмене». Данная модель предполагает, что детский омбудсмен напрямую подчиняется омбудсмену общему. Данная концепция состоит в том, что, защищая права человека Уполномоченный одновременно занимается деятельностью по реализации обеспечения прав детей при этом стоит во главе соответствующего департамента по правам несовершеннолетних [43, с. 167].

Необходимо отметить, что применительно для организации института детского омбудсмена в России интересным является тот факт, что и после утверждения должности детского омбудсмена, так и осталось функционировать Управление по правам ребенка, включенное в структуру аппарата отечественного детского омбудсмена.

По нашему скромному мнению, интересной в контексте данного исследования является позиция А.С. Автономова, И.Н. Гавриловой, указанные авторы, утверждают, что при осуществлении деятельности детского омбудсмена в структуре аппарата омбудсмена общей компетенции, детский омбудсмен испытывает дефицит работающих механизмов единоличного и независимого влияния на ту или иную ситуацию для актуального решения вопросов конкретных несовершеннолетних детей и подростков, так как детский омбудсмен обязан действовать в большинстве ситуаций через общего омбудсмена, загруженного в свою очередь иными вопросами взрослых граждан [2, с. 18].

То есть позиция детского омбудсмeна в рамках выше рассмотренной модели оценивается большинством исследователей, а также учреждениями международного масштаба как период переходного плана в появлении института детского омбудсмeна на уровне федерации и региона и, в свою очередь, данный период обусловлен дефицитом финансирования, а также дефицитом организационных ресурсов, дефицитом специалистов соответствующего профиля и уровня подготовки [11, с. 60].

Мировая практика, говорит о том, что в настоящее время достаточно быстрыми темпами осуществляется отделение институтов детских омбудсменов от аппарата институтов омбудсменов общей компетенции. На сегодняшний день статус детского омбудсмeна утвержден и функционирует в более чем шестидесяти странах планеты, и в подавляющем большинстве случаев детские омбудсмены работают параллельно с омбудсменами общего профиля [20, с. 149].

Как отечественная, так и мировая практика говорит о том, что, если детский омбудсмен включен в формат работы омбудсмен общей компетенции, то проблемы обеспечения прав несовершеннолетних не могут находиться на первом плане в формате функционирования данного социально-правового института, что является прямым противоречием положениям ст. 3 Конвенции ООН о правах ребенка [22].

В рамках данной модели вопросы обеспечения прав и интересов несовершеннолетних «уходят на задний план» и легко «теряются» в большом количестве вопросов по защите прав взрослого населения, имеющего более широкий спектр возможностей для защиты личных законных прав и интересов.

Поэтому, естественно, что рассматриваемая модель реализации функционирования института детских омбудсменов, не сможет обеспечить полноценные временные и специализированные ресурсы для решения проблем по обеспечению прав и интересов несовершеннолетних, на осуществление независимого мониторинга учреждений работающих с

несовершеннолетними, проектирование и внедрение законодательных инициатив, просвещение правового характера для родителей и законных представителей, а кроме того и специалистов, осуществляющих работу с несовершеннолетними, предложение инновационных проектов и программ, направленных на обеспечение интересов несовершеннолетних и улучшение имеющихся механизмов правового обеспечения в отношении детей и подростков [40, с. 41].

Кроме того, согласно Конвенции ООН о правах ребенка, несовершеннолетний выступает специальным самостоятельным субъектом права, который несет собственные, отличные от взрослых граждан, права и интересы, что в свою очередь порождает необходимость и в формировании специальных механизмов обеспечения прав несовершеннолетних [22]. Соответственно, детский омбудсмен как раз и выступает специальным механизмом обеспечения прав детей и подростков.

Таким образом, именно институт детского омбудсмена имея открытый формат работы для несовершеннолетних, ориентирован на формирование тех условий, при реализации которых мнение несовершеннолетних, особенно тех детей, которые обладают наибольшей степенью уязвимости, будет приниматься во внимание всеми представителями различных государственных организаций при разработке решений, которые непосредственно касаются обеспечения прав и интересов несовершеннолетних.

Следующая модель функционирования детского омбудсмена, которую хотелось бы рассмотреть в рамках данного исследования, это модель «исполнительного омбудсмена».

Реализация рассматриваемой модели предполагает, что исполнительные омбудсмены, проходят процедуру назначения в контексте деятельности исполнительной ветви власти и их деятельность направлена на осуществление контроля внутреннего характера, ориентированного на контроль работы административного аппарата. Необходимо отметить, что

рассматриваемая модель стала основой при учреждении должности детского омбудсмана федерального масштаба в России [20, с. 151].

Отметим, явные сильные стороны модели «исполнительного омбудсмана». Начнем с того, что исполнительного омбудсмана нужно рассматривать, как разновидность самоконтроля внутреннего характера в формате осуществления исполнительной власти.

Соответственно детский омбудсмен, работающий в рамках рассматриваемой модели максимально ограничен волеизъявлением органов исполнительной власти, и, таким образом, при решении любого, достаточно ответственного вопроса, детский омбудсмен должен посоветоваться со своим руководством.

Естественно, что работа детского омбудсмана в формате деятельности органов исполнительной власти, ведет к сильным ограничениям функционала детского омбудсмана при осуществлении обеспечения прав и законных интересов несовершеннолетних.

В случае реализации функционирования института детского омбудсмана в рамках парламентской модели, можно говорить о том, что детский омбудсмен осуществляет обеспечение парламентских полномочий контрольного характера, выступая по существу, его делегатом. Уполномоченный, действующий в рамках рассматриваемой модели не имеет соответствующих полномочий власти, то есть в данном случае детский омбудсмен не обладает ресурсом для отмены решения административного органа, не имеет полномочий для наложения наказания [42, с. 152].

Как следствие часть государств обеспечивает помещениями аппарат детского омбудсмана, непосредственно в здании парламента, а государственное финансирование хотя и задекларировано отдельной строкой, но фактически переводится на нужды парламентариев.

Другие же страны обеспечивают аппарат детского омбудсмана отдельными помещениями, и соответственно финансирование осуществляется отдельно от финансирования парламента. В последнем

случае, акцентируется внимание на автономности института детского омбудсмена в тоже время их взаимосвязь конструктивна [24, с. 26].

Сегодня детского омбудсмена с точки зрения цивилистики классифицируют как социально-правовой институт внесудебной защиты прав несовершеннолетних. Ключевой спектр полномочий детского омбудсмена зафиксирован в ст. 6 Федерального закона «Об уполномоченных по правам ребенка в Российской Федерации» от 27.12.2018 N 501-ФЗ [39]. Осуществив анализ данных полномочий, можно прийти к выводу о том, что, приоритетный функционал детского омбудсмена реализуется в том, что детский омбудсмен осуществляет следующие действия (таблица 5).

Таблица 5 - Функционал, обусловленный ключевым спектром полномочий детского омбудсмена в России [14, с. 94]

Область деятельности	Характеристика деятельности
Прием жалоб, выдача заключений.	Детский омбудсмен осуществляет прием жалоб от граждан на нарушение их прав действиями (бездействиями) должностных лиц государственных органов власти, рассматривает их и выносит свои заключения.
Защита жилищных прав несовершеннолетних, прав на семейное воспитание и социальное обеспечение, прав в сфере образования и здравоохранения.	Обеспечение указанных прав детей и подростков в подавляющем большинстве случаев осуществляется на основе сотрудничества детского омбудсмена и представителей органов власти.
Взаимодействие с органами внутренних дел, органами опеки и попечительства, Роспотребнадзором и т.д.	Оперативный характер взаимодействия с указанными органами, чаще всего осуществляется в конкретных ситуациях связанных с нарушением прав несовершеннолетних.
Единообразие функционала региональных детских омбудсменов и Уполномоченного по правам ребенка при Президенте РФ.	При учреждении института детского омбудсмена при президентах субъектов РФ, губернаторах, главах администрации достигается единообразие со статусом Уполномоченного по правам ребенка при Президенте РФ.
Просветительская деятельность	Осуществление просветительской деятельности правозащитного характера в работе как самих детских омбудсменов, так и представителей аппарата. Просвещение населения по вопросам защиты прав несовершеннолетних и восстановления их нарушенных прав.

Таким образом, функционал, обусловленный ключевым спектром полномочий детского омбудсмена в отечественных условиях весьма широк и строится на всестороннем обеспечении благоприятных условий жизни несовершеннолетнего при восстановлении нарушенных прав ребенка с привлечением различных государственных органов власти и государственных учреждений.

Особого внимания заслуживает законотворческая деятельность детского омбудсмена, которая в действующем законодательстве не имеет непосредственного отражения [3, с. 18].

В частности, детский омбудсмен участвовал в разработке следующих отечественных законодательных актов:

- ФЗ от 29 декабря 2010 г. № 436-ФЗ «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию»;

- ФЗ от 19 февраля 2012 г. № 14-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях усиления ответственности за преступления сексуального характера, совершенные в отношении несовершеннолетних»;

- ФЗ от 2 июля 2013 г. № 167-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам устройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей»;

- ФЗ от 5 апреля 2013 г. № 58-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях предупреждения торговли людьми, их эксплуатации, детской проституции, а также деятельности, связанной с изготовлением и оборотом материалов или предметов с порнографическими изображениями несовершеннолетних» и др. [3, с. 19]

Таким образом, участие детского омбудсмена в законотворческой деятельности является дополнительной гарантией обеспечения прав и интересов несовершеннолетнего на уровне законодателя.

В результате изучения понятия, содержания и элементов конституционно-правового статуса российского детского омбудсмана, приходим к следующим выводам.

Во-первых, на сегодняшний день детские омбудсмены представляют особый, индивидуализированный социально-правовой институт, которые обеспечивают выполнение только функции по защите прав, свобод и законных интересов детей и подростков. Деятельность детского омбудсмана выступает дополнением к функционированию органов государственной власти, осуществляющих защиту прав несовершеннолетних.

Спецификой деятельности является то, что детский омбудсмен не обременен запретами бюрократического характера. Причем ключевым вектором работы детского омбудсмана остается деятельность, по соблюдению защиты прав и законных интересов несовершеннолетних, которые находятся в трудной жизненной ситуации, детей-сирот, несовершеннолетних, оставшихся без родительского попечения.

Во-вторых, действующее законодательство регламентирует порядок назначения и освобождения от должности Уполномоченного по правам ребенка непосредственно Президентом РФ. Детский омбудсмен федерального уровня обладает правом «осуществлять поручения государственным учреждениям с соответствующим уровнем компетенции подготовку и реализацию исследований экспертного характера, и написание заключений по проблемам, подлежащим выяснению в процессе рассмотрения жалобы» [39]. Также детскому омбудсмену, разрешается «знакомиться с уголовными делами, делами гражданского и административного характера, судебными решениями, вступившими в законную силу, кроме того, с делами, которые прекращены и материалами, имеющими статус отказа в возбуждении уголовных дел» [39].

В-третьих, сущность конституционно-правового статуса Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка реализуется сегодня на основе практики работы детских омбудсменов в

субъектах РФ, а также на основе мирового опыта эволюции институтов защиты прав и законных интересов несовершеннолетних, и находит отражения в следующих моделях функционирования детского омбудсмена в структуре органов государственной власти.

В целом, необходимо констатировать, что детский омбудсмен несет статус должностного лица, но не наделен статусом независимого государственного органа и даже не может быть позиционирован как лицо, замещающее государственную должность РФ. В действительности детский омбудсмен осуществляет замещение должности в гигантском, органе административного характера, функционирование которого ориентировано на обеспечение полномочных компетенций Президента России.

2.2 Компетенция Уполномоченного по правам ребенка в России и особенности правового механизма ее реализации

Широта компетенций детского омбудсмена обусловлена действующей моделью компетенций Уполномоченного по правам ребенка. В мировой практике различают три модели компетенций детского омбудсмена: первая модель предполагает, что компетенции детского омбудсмена основаны на привлечении ведомственных органов и социума для обеспечения нарушенных прав детей, при этом у омбудсменов отсутствуют властные полномочия, ключевые способы решения конкретных ситуаций по восстановлению прав несовершеннолетних это составление заключений, рекомендательного плана, обращение в суд, подготовка докладов о состоянии дел в сфере обеспечения прав детей, составление пресс-релизов, сообщений, организация тематических семинаров с представителями компетентных органов. То есть деятельность детского омбудсмена, реализуемая в рамках рассматриваемой модели, является правозащитной и сама модель тоже. Представленная модель компетенций детского

омбудсмeна успешно реализуется в России, а также характерна для таких стран, как: Канада, Австрия и для большинства государств Европы.

Вторая модель компетенций детского омбудсмeна характеризуется не только правозащитной и рекомендательной деятельностью, но и полномочиями контрольного плана. То есть в данном случае Уполномоченный наделен большим объемом власти и инструмeнты, которые он применяет в своей работе являются императивными. При такой модели детские омбудсмeны обладают уровнем правовых компетенций, позволяющим им быть надзорным органом над функционированием некоторых государственных служб, в круг задач рассматриваемой модели включена работа по обеспечению результативности государственных органов в ситуациях нарушения прав детей. Данная модель компетенций носит название контрольной модели и применяется в США.

Третья модель компетенций детского омбудсмeна в настоящее время в правовой практике Уполномоченных по правам ребенка не применяется и имеет гипотетический характер, ее можно охарактеризовать как императивную, то есть концепция данной модели предполагает в качестве инструмeнта функционирования широкий спектр властных полномочий детского омбудсмeна.

Соответственно в России спектр компетенций детского омбудсмeна обусловлен его правовым статусом и полномочиями, и как было сказано выше реализуется в рамках правозащитной модели, в частности:

- детский омбудсмен сообщает широкой общественности и представителям государственных органов о своей работе;
- о результатах мониторинга в области обеспечения прав и свобод несовершеннолетних в стране;
- о результатах восстановления нарушенных прав и интересов несовершеннолетних;
- планирует и осуществляет коммуникации с органами государственной власти федерального и регионального масштаба, с детскими

омбудсменами регионов, негосударственными, общественными организациями правозащитного характера, СМИ.

Специфика компетенций детского омбудсмена отражена в таблице А.1, приложения А.

Уровень авторитета рекомендаций Уполномоченного базируется, - во-первых, на его профессиональной компетентности, а во-вторых, обусловлен поддержкой парламента.

Необходимо понимать, что профессиональная компетентность детского омбудсмена включает не только отличные знания законодательства в сфере защиты прав несовершеннолетних в теоретическом и практическом аспектах, но и умение строить эффективные коммуникации с представителями различных властных структур, умение инициировать и сохранять личные связи с первыми лицами, как государственных, так и коммерческих организаций, умение пользоваться современными средствами в сфере общения и информационных технологий, стремление к постоянному повышению уровня своих знаний и компетенций [14, с. 95].

Широта компетенций детского омбудсмена включает и рассмотрение жалоб несовершеннолетних, которые пребывают в местах принудительного содержания. В рассматриваемых случаях администрация мест принудительного содержания должна осуществлять отправку детскому омбудсмену заявлений от несовершеннолетних, пребывающих в этих местах в течении 24 часов с момента поступления в администрацию заявления. Администрация не имеет право знакомиться с содержанием письма, вскрывать его [19, с. 61].

Детский омбудсмен имеет свободу выбора при решении проблемы, начинать производство по жалобе или нет. В данном случае действующее отечественное законодательство предоставляет детскому омбудсмену следующие варианты.

Как отмечает А.С. Автономов, при первом варианте действий, детский омбудсмен вправе осуществить принятие жалобы к своему рассмотрению,

если ранее заявитель в результате обжалования решения или действия (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных служащих в судебном либо административном порядке, недоволен решением, которое было принято по его жалобе. Также детский омбудсмен принимает жалобу, в том случае если по срокам ее подача соответствует следующему условию: жалоба направлена не позднее шестидесяти дней с момента фиксации нарушения прав и свобод заявителя или с того момента, когда заявитель был поставлен в известность об их нарушении [1, с. 79].

Второй вариант действий предполагает, что детский омбудсмен имеет право сам направить жалобу государственному органу, органу местного самоуправления или должностному лицу, к компетенции которых относится разрешение жалобы, по существу [1, с. 80].

Также детский омбудсмен может отказать в принятии жалобы и перенаправить заявителя в другой государственный орган для разрешения проблемы, передать жалобу в государственный орган с соответствующей компетенцией.

Действующее законодательство обязует детского омбудсмена в течение десяти дней осуществить уведомление для гражданина, подавшего обращение о своем решении по жалобе. Кроме того, в том случае, если жалоба принимается детским омбудсменом, то в его обязанность входит также и уведомление соответствующего государственного органа, органа местного самоуправления или должностного лица, чьи решения или действия (бездействие) подлежат обжалованию.

Полномочия детского омбудсмена при осуществлении проверочных действий состоят в следующем.

Во-первых, детский омбудсмен имеет широкий спектр полномочий при осуществлении действий, реализуемых в рамках проверок. В частности, законодатель установил, что детский омбудсмен наделен правом доступа в любые органы государственной власти, органы системы местного

самоуправления, компании, учреждения, предприятия воинские части, общественные объединения. При этом, никто не обладает правом воспрепятствовать детскому омбудсмену в реализации данного права.

Во-вторых, детский омбудсмен наделен правом осуществления проверок как в самостоятельном порядке, так и на совместной основе с компетентными государственными органами, должностными лицами, государственными служащими.

В-третьих, детский омбудсмен имеет право формировать поручения, для компетентных государственных учреждений в ситуации осуществления экспертных действий и используя итоги экспертизы формировать заключения по тем вопросам, выяснение которых необходимо в процессе обработки жалобы.

Уровень правовых компетенций детского омбудсмена позволяет знакомиться с уголовными делами, делами гражданского и административного характера, судебными решениями, вступившими в законную силу, кроме того, с делами, которые прекращены и материалами, имеющими статус отказа в возбуждении уголовных дел [19, с. 61].

Необходимо отметить, что при реализации своих полномочий, детский омбудсмен наделен правом немедленного приема руководителями любого уровня, а также иными должностными лицами любых учреждений, функционирующих на территории России.

Расширение действующих компетенций детского омбудсмена, закрепленное в Федеральном законе «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» (ст.16.1) [36], позволило закрепить на более высоком уровне правового регулирования - статус детского омбудсмена, как регионального, так и федерального уровня. Компетенции детского омбудсмена, реализуемые в рамках работы уголовно-исполнительной системы РФ отражены в таблице А.2, приложения А.

Ряд законов, касающихся различных сторон жизни несовершеннолетнего и его семьи регламентирует предоставление

информации по запросу детского омбудсмента, а также его непосредственное участие в судьбе несовершеннолетних. Регламентация предоставления информации по запросу детского омбудсмента, а также его непосредственное участие в судьбе несовершеннолетних отражена в табл. Б.1., приложения Б.

Согласно действующему законодательству общественные наблюдательные комиссии, создаваемые в регионах РФ, имеют обязанность уведомлять детского омбудсмента, о результатах реализации общественного контроля за соблюдением прав, пребывающих в местах принудительного содержания детей и подростков, беременных женщин и женщин, имеющих детей в домах ребенка исправительных учреждений, а также взаимодействуют с детским омбудсменом по другим проблемам.

В соответствии с п. 5 Указа Президента РФ «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации» [32] в котором содержится рекомендация для детского омбудсмента ежегодно направлять в Министерство юстиции РФ предложения к проектам плана мониторинга и правительственного доклада Президенту РФ о полученных итогах мониторинга.

Таким образом, осуществив анализ компетенции детского омбудсмента и изучив особенности правового механизма их реализации, приходим к следующим выводам.

Во-первых, широта спектра компетенции детского омбудсмента обусловлена его правовым статусом и полномочиями, в частности детский омбудсмен сообщает широкой общественности и представителям государственных органов о своей работе, о результатах мониторинга в области обеспечения прав и свобод несовершеннолетних в стране, о результатах восстановления нарушенных прав и интересов несовершеннолетних, планирует и осуществляет коммуникации с органами государственной власти федерального и регионального масштаба, с детскими омбудсменами регионов, негосударственными, общественными организациями правозащитного характера, СМИ.

Во-вторых, детский омбудсмен имеет свободу выбора при решении проблемы, начинать производство по жалобе или нет. В данном случае возможно либо принять жалобу и начать по ней производство, либо отказать в принятии жалобы, либо отказать в принятии жалобы и перенаправить заявителя в другой государственный орган для разрешения проблемы, передать жалобу в государственный орган с соответствующей компетенцией.

В-третьих, ряд законов, касающихся различных сторон жизни несовершеннолетнего и его семьи регламентирует предоставление информации по запросу детского омбудсмена, а также его непосредственное участие в судьбе несовершеннолетних.

По нашему скромному мнению, смена модели компетенций детского омбудсмена в России, ориентация на контрольную модель компетенций, осуществленная на основе соответствующих поправок в законодательстве, могла бы существенно улучшить имеющееся положение дел в сфере защиты и обеспечения прав детей и подростков. Так как в некоторых ситуациях детскому омбудсмену необходимы более действенные средства, чем инструменты воздействия, реализуемые в рамках правозащитной модели, поэтому расширение компетенций детского омбудсмена на основе апробации элементов контрольной модели компетенций и опыта организации работы института детского омбудсмена в Соединенных Штатах Америки могли бы раскрыть интересные перспективы развития для работы Уполномоченных по правам ребенка в российских реалиях.

2.3 Аппарат Уполномоченного по правам ребенка в России

Для правильной организации деятельности детского омбудсмена нужен собственный аппарат, который мог бы обеспечить работу детского омбудсмена. Также собственный аппарат выступает ключевой характеристикой организационно-правовой автономности детского омбудсмена.

В частности, в соответствии с действующим законодательством у детского омбудсмена собственный аппарат отсутствует. При этом согласно ч.1 ст. 26 Федерального закона от 04.04.2005 N 32-ФЗ (ред. от 05.12.2017) «Об Общественной палате Российской Федерации» организационное, правовое, аналитическое, информационное, документационное, финансовое и материально-техническое обеспечение деятельности Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка осуществляется аппаратом Общественной палаты [34].

Работа детского омбудсмена подразумевает его взаимодействие и правительственных государственных органов, а также с органов местного самоуправления, с руководителями и специалистами различных государственных организаций, представителями силовых структур, межведомственное взаимодействие и др.

В данном случае нужно отметить, что детский омбудсмен реализует одну из ключевых социальных функций института детского омбудсмена, как такового, и в конечном итоге координирует работу различных участников системы защиты прав и свобод несовершеннолетних в стране, работая над достижением основной цели, - восстановлением нарушенных прав и свобод несовершеннолетних. Большая часть заключений детского омбудсмена направлены в адрес органов исполнительной власти и органам, реализующим контрольные функции. В таких случаях для повышения степени результативности коммуникаций детский омбудсмен оформляет двухсторонние соглашения о сотрудничестве.

В частности, такие соглашения подписаны с Генеральным Прокурором РФ, Министерством юстиции РФ, Министерством РФ по делам гражданской обороны, Федеральной службой по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека [14, с. 95].

По нашему скромному мнению, в современных условиях обязательным является отделение аппарата детского омбудсмена, на нормативном уровне, и такая обособленность должна иметь финансовую поддержку.

Детский омбудсмен должен быть наделен правом утверждения, как положения об аппарате, так о его структуре, а кроме того, иметь возможность реализовать необходимые административные процедуры в рамках руководства сотрудниками аппарата.

Необходимо помнить, что степень эффективности коммуникаций между представителями аппарата детского омбудсмена и представителями органов исполнительной власти, и представителями контролирующих органов обеспечивает и степень результативности совместной работы, начиная от разрешения экстренных и неотложных ситуаций, где идет речь о жизни и здоровье несовершеннолетнего и заканчивая ситуациями где нужна помощь практико-ориентированного характера, направленная на обеспечение, например: полагающихся законом жилищных условий для несовершеннолетнего и его семьи.

В свою очередь положительные результаты совместной деятельности аппарата детского омбудсмена и органов власти, а также государственных учреждений образования, здравоохранения, учреждений социальной защиты не только помогают достичь восстановления прав и законных интересов несовершеннолетних, но и формируют новый уровень правового сознания у граждан, повышают уровень правовой культуры населения, и в конечном итоге формируют доверие народа к власти, чувство защищенности и торжества справедливости.

Кроме того, детский омбудсмен активно участвует в различных комиссиях, совещательного и координационного формата формируемых по проблемам прав и законных интересов несовершеннолетних.

Детский омбудсмен включен в структуру Правительственной комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, выступающей органом координационного типа, созданным с целью обеспечения единообразной концепции решения вопросов защиты прав и законных интересов детей на государственном уровне [14, с. 96].

В настоящее время Уполномоченный по правам ребенка входит в Совет при Президенте РФ по осуществлению ключевых национальных проектов и демографической политике - совещательного органа при Президенте РФ, сформированного в целях реализации взаимодействия между органами власти различного уровня, а также общественными объединениями, научными и иными учреждениями при изучении проблем, обусловленных осуществлением приоритетных национальных проектов и демографической политики.

Также, детский омбудсмен, формируя единую сеть уполномоченных по правам ребенка в субъектах РФ, выступает Председателем Ассоциации уполномоченных по правам ребенка в субъектах Российской Федерации.

Одной из приоритетных функций детского омбудсмана является непосредственное участие в сфере обеспечения прав, свобод и законных интересов несовершеннолетних в международном формате. При этом Уполномоченный при Президенте РФ по правам ребенка выступает полноценным членом Европейской сети детских омбудсменов, которая была создана в 1997 году, имеет независимый формат, осуществляет концептуальный обмен информацией в сфере защиты прав детей.

В результате исследования и анализа конституционно-правового статуса детского омбудсмана в России, приходим к следующим выводам.

Во-первых, широкий спектр моделей функционирования детских омбудсменов является необходимым аспектом деятельности данного социально-правового института, так как институт детского омбудсмана, принципиально новый для России правовой феномен, и региональная автономность и малая практика применения единого федерального законодательства по данному вопросу, так Федеральный закон «Об уполномоченных по правам ребенка в Российской Федерации» вступил в действие только 27.12.2018, поэтому развитие рассматриваемого института реализуется методом проб и ошибок.

Институт детского омбудсмeна имея открытый формат работы для несовершеннолетних, ориентирован на формирование тех условий, при реализации которых мнение несовершеннолетних, особенно тех детей, которые обладают наибольшей степенью уязвимости, будет приниматься во внимание всеми представителями различных государственных организаций при разработке решений, которые непосредственно касаются обеспечения прав и интересов детей и подростков.

Кроме того, в деятельности детского омбудсмeна большое значение имеет и работа просветительского характера, деятельность, направленная на повышение уровня информатизации населения в области прав и свобод детей, деятельность по привлечению широкой общественности к отдельным вопиющим ситуациям нарушения прав ребенка, а также деятельность по освещению итогов своей работы на высшем государственном уровне и на уровне средств массовой информации.

Во-вторых, детский омбудсмен в рамках своей работы дополняет уже имеющиеся формы и средства правовой защиты ребенка, и ни в коем случае не может заменять собой действующие отечественные структуры, работающие в традиционном порядке, в полномочия которых входят различные аспекты обеспечения прав и законных интересов ребенка. Детский омбудсмен в процессе своей деятельности осуществляет широкий спектр правовой помощи несовершеннолетним и их семьям, в бесплатном формате, в том числе и при подготовке документов процессуального характера.

В-третьих, для правильной организации деятельности детского омбудсмeна нужен собственный аппарат, который мог бы обеспечить функционирование Уполномоченного по правам ребенка. Кроме того, собственный аппарат выступает ключевой характеристикой организационно-правовой автономности детского омбудсмeна. Обеспечение функционирования детского омбудсмeна осуществляется аппаратом Общественной палаты.

Детский омбудсмен реализует одну из приоритетных социальных функций института Уполномоченного по правам ребенка, как такового, и в конечном итоге координирует работу различных участников системы защиты прав и свобод детей. Большая часть заключений детского омбудсмена направлены в адрес органов исполнительной власти и органам, осуществляемых контроль.

Ключевым вектором работы уполномоченного по защите прав конкретного несовершеннолетнего на сегодняшний день является практика непосредственного участия детского омбудсмена в судебных делах, затрагивающих интересы детей.

В целом институт детского омбудсмена в настоящее время имеет высокий уровень востребованности, как социумом, так и государственными учреждениями. Практика дальнейшего развития института детского омбудсмена является необходимостью объективного характера.

Глава 3 Актуальные проблемы и совершенствование деятельности уполномоченного по правам ребенка в Российской Федерации

3.1 Особенности деятельности Уполномоченного по правам ребенка в субъектах Российской Федерации: актуальные проблемы теории и практики

Несмотря на постоянное обновление и совершенствование законодательной базы в сфере защиты прав несовершеннолетних и их семей, нельзя говорить о том, что итоги государственной политики реализуемой в отношении детства и семьи являются сугубо положительными. В частности, именно процесс обеспечения прав детей нуждается в еще более пристальном внимании, как со стороны законодателя, так и со стороны гражданского общества.

Нужно понимать, что несмотря на наличие законодательства, казалось бы всесторонне регулирующего аспекты защиты прав несовершеннолетних, возможности восстановления их нарушенных прав и интересов, работу аппарата детского омбудсмена, как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Российской Федерации, нельзя забывать о так называемой «правовой готовности общества», готовности обычных людей, школьного социума, ближайшего окружения противостоять нарушению прав детей, так часто реализуемого в форме психологического и физического насилия, в виде неисполнения родительских обязанностей, в виде беспризорности и безнадзорности несовершеннолетних.

Пока общество будет снисходительно относиться к хронической алкоголизации родителей несовершеннолетних, к физическому и психическому насилию в отношении детей совершаемому законными представителями, к безнадзорности и социальному сиротству мы не можем говорить о том, что обеспечение прав несовершеннолетних в нашей стране находится на должном уровне.

Ведь задачи восстановления нарушенных прав детей в непростых жизненных ситуациях, не всегда можно разрешить на основе вмешательства государственных органов карательного плана (опека, полиция), в подавляющем большинстве случаев для таких ситуаций нужен индивидуальный, личностный подход. И здесь в последнее время прекрасно зарекомендовал себя институт детского омбудсмана, способный реализовать весь спектр правовой, социальной и психологической помощи в процессе восстановления нарушенного правового статуса несовершеннолетнего, оказать реальную, действенную помощь ребенку и его семье.

Как верно отмечает В.И. Егорова, с появлением института детского омбудсмана несовершеннолетние получили дополнительные возможности для осуществления защиты своих прав. В основном, это безусловно касается тех ситуаций, где права ребенка были нарушены вследствие действия или бездействия органов власти или их представителей. Но все же исследование действующего отечественного законодательства на предмет регулирования спектра прав и полномочий детского омбудсмана, осуществляющего свою деятельность на уровне федерации, и также детских омбудсменов, работающих в субъектах федерации нужно признать, что в правовом регулировании деятельности «детских комиссаров» имеются некоторые пробелы и правовые коллизии, которые не дают возможность в полной мере реализовать все ресурсы, имеющиеся в арсенале рассматриваемого социально-правового института [14, с. 96].

Начнем с теоретико-концептуальных проблем в деятельности детских омбудсменов регионального масштаба. Необходимо отметить, что на сегодняшний день большинство регионов реализовали деятельность Уполномоченного по правам ребенка в рамках действия парламентской модели. Данная модель реализуется в большом количестве субъектов Российской Федерации и по нашему скромному мнению является наиболее результативной, для действительно эффективной работы детского омбудсмана.

Но все же часть регионов выбрали существенно менее эффективную модель деятельности Уполномоченных в виде исполнительного детского омбудсмена. «Исполнительные Уполномоченные» работают при губернаторе, что дает их статусу внутриведомственный акцент. Юридически закрепленная независимость детского омбудсмена в субъекте Российской Федерации на самом деле в силу существующего дефицита экономических, организационных и материальных ресурсов ограничивает свободу действий Уполномоченного, ставя его в зависимое положение от других властных структур региона [25, с. 17].

В свою очередь такое положение детского омбудсмена порождает правовую коллизию и ведет к тому, что институт Уполномоченного по правам ребенка, не воспринимается как полноценный правовой механизм реализации обеспечения прав и интересов детей и подростков даже аппаратом государственной региональной власти, которые по идее должны оказывать всяческое содействие Уполномоченному в осуществлении его функций. И что в этом случае можно говорить о простых гражданах, имеющих низкий уровень правового сознания и правовой культуры, ведь во многих субъектах РФ население не воспринимает детского омбудсмена, как реальный инструмент для решения своих проблем на цивилизованном уровне.

Поэтому одной из теоретико-концептуальных проблем, из которой вытекают и другие проблемы уже прикладного характера, осложняющие деятельность детских омбудсменов в регионах является отсутствие единообразия при формировании модели работы детского омбудсмена в субъекте РФ [26, с. 97].

Следующей актуальной проблемой, является закрытость данного социально-правового института. Если посмотреть объективно, то в большинстве регионов, особенно в регионах с низким уровнем жизни, где преобладает население со средним уровнем образования, работающее на рабочих должностях, а также занятое в сельском хозяйстве, то можно

увидеть, что данным гражданам о деятельности детских омбудсменов мало что известно [40, с. 42].

То есть низкий уровень популяризации работы детских омбудсменов, обусловленный опять же недостаточным финансированием и дефицитом организационных ресурсов ведет к тому, что граждане того или иного субъекта Федерации, нуждающиеся в помощи детского омбудсмента не могут обратиться к нему, так как не владеют информацией о такой возможности и вообще о таком виде правовой помощи несовершеннолетним.

Следующей проблемой теоретического плана является вопрос контроля деятельности детского омбудсмента властями региона. Такая ситуация ведет к тому, что детский омбудсмен, находясь под давлением региональных властей не может полноценно осуществлять свою работу, и не оправдывает возложенные на него надежды.

Также нужно упомянуть о такой проблеме, как низкий уровень эффективности социально-правовых институтов регионального масштаба, так как несовершенство деятельности социальной защиты детей, как таковой обусловлено высоким уровнем разобщенности функционирования различных структур, отвечающих за благополучие подрастающего поколения, и в действительности работающих обособленно, хотя их деятельность должна строиться на объединении усилий, и работа должна быть реализована в рамках комплексного подхода [41, с. 153].

Возможно именно институт детского омбудсмента, проводя популяризацию приоритетных прав детей, информируя население о возможности их защиты, повышая уровень правового сознания и уровень правовой культуры граждан будет способствовать объединению организаций, учреждений и должностных лиц, в компетенцию которых входит обеспечение счастливого детства подрастающего поколения.

То есть институт детского омбудсмента должен стать в авангарде построения настоящего гражданского общества, ориентированного на

гуманные ценности в отношении детей и взрослых, ориентированного на позитивное общение в семье и отказ от насилия в любом его проявлении.

Нужно понимать, что, исходя из ценностной нагрузки на институт детского омбудсмана, аппарат Уполномоченного должен состоять из специалистов, которые в полной мере могут разделить гуманистические ценности и готовы взять на себя ответственность по обеспечению прав детей и подростков, готовы нести знание людям о личностных правах детей и взрослых и необходимости их соблюдения и отстаивания.

Для выявления прикладных актуальных проблем института детских омбудсменов, проанализируем ежегодные доклады Уполномоченных по правам ребенка, это доклад Уполномоченного по правам ребенка при Президенте РФ, - А. Кузнецовой за 2019 год [13], и доклад Уполномоченного по правам ребенка в Санкт-Петербурге, - А. Митяниной за 2019 год [15].

В частности, изучая доклад А. В. Митяниной мы выявили, что по итогам 2019 года, были обозначены три ключевые проблемы, которые актуальны для петербуржцев в рамках работы детского омбудсмана субъекта Российской Федерации. Во-первых, это право детей на образование, во-вторых, нарушение прав ребенка одним из родителей, в-третьих, нарушение жилищных прав несовершеннолетних.

Детский омбудсмен Санкт-Петербурга А.В. Митянина в своем докладе отмечает, что в 2019 году поступило в 1,5 раза больше обращений от самих несовершеннолетних, чем в 2018 году. С одной стороны, это свидетельствует о том, что растет уровень доверия к институту детского омбудсмана со стороны общества, в том числе несовершеннолетних, а также уровень популяризации данного социально-правового института, с другой стороны, это настораживающая тенденция, так как рост самостоятельных обращений несовершеннолетних к детскому омбудсмену является свидетельством того, что ребенок не находит взаимопонимания в семье [15].

На самом деле на сегодняшний день процедура обращения к детскому омбудсмену существенно упростилась, так как работает не только

официальная приемная Уполномоченного, где можно оставить письменное обращение, но можно обратиться в формате он-лайн консультации с помощью он-лайн чата, можно обратиться за помощью к омбудсмену по телефону, а также оставив обращение на сайте Уполномоченного по правам ребенка в Санкт-Петербурге. Прием ведет как лично сама А.В. Митянина – Уполномоченный по правам ребенка в Санкт-Петербурге, так и специалисты аппарата детского омбудсмена.

Обратимся к статистике обращений от граждан г. Санкт-Петербурга в аппарат Уполномоченного по правам ребенка за 2019 год. Структура приоритетных проблем, за содействием в решении которых обращались к детскому омбудсмену в г. Санкт-Петербург в 2019 году отражена на рисунке 1.

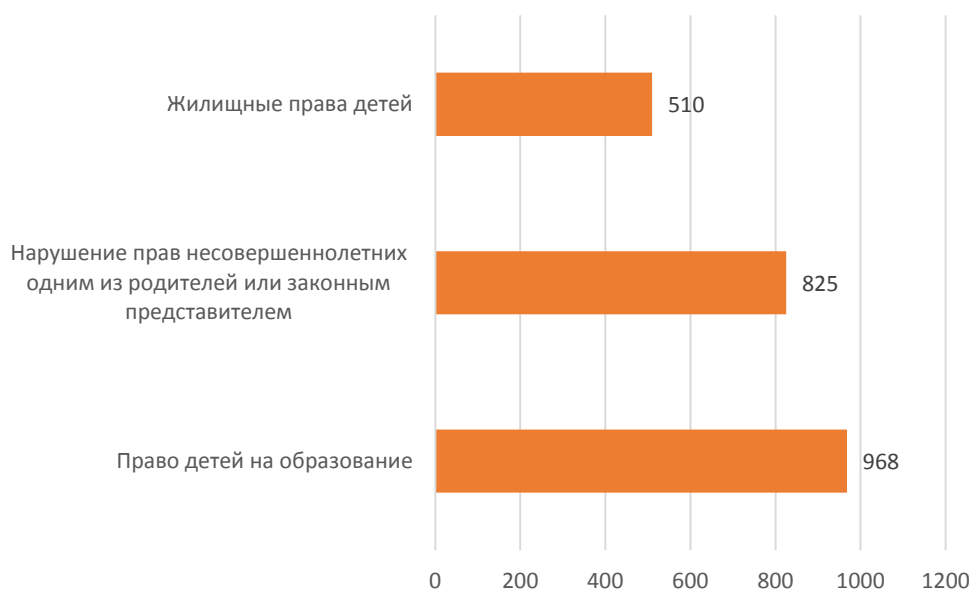


Рисунок 1 - Приоритетные проблемы, за содействием в решении которых обращались к детскому омбудсмену в г. Санкт-Петербург в 2019 году (количество обращений) (составлено автором по материалам доклада детского омбудсмена СПб А. Митяниной [15])

Как видно из рисунка 1 наибольшее число обращений к Уполномоченному по правам ребенка поступило по проблеме «право детей

на образование» - 968 обращений. Такая проблема, как «нарушение прав одним из родителей или законным представителем» - актуальна для 825 обратившихся. И 510 обращений поступило по проблеме «жилищные права детей» [15].

Структура обращений по проблеме нарушения прав детей на образование, распределилась следующим образом: содержание образования, условия обучения, личные права, доступность образования. Графическое представление данных отражено на рисунке 2.

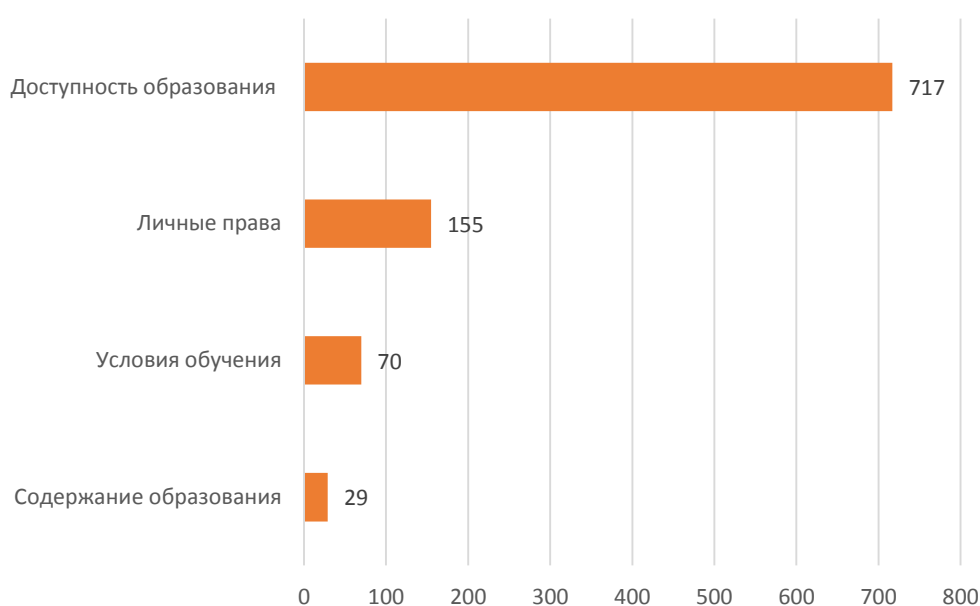


Рисунок 2 - Структура обращений по проблеме нарушения прав детей на образование (количество обращений) (составлено автором по материалам доклада детского омбудсмена СПб А. Митяниной [15])

Как видно из рисунка 2, наиболее актуальным вопросом по проблеме нарушения прав детей на образование является вопрос доступности образования (717 обращений). Данный вопрос является следствием высоких темпов строительства нового жилья и отсутствием либо малочисленностью объектов социальной инфраструктуры (детских садов и школ) в микрорайонах новой застройки [15].

Самым «больным местом» является вопрос предоставления мест в детских садах в комплексах новостроек в таких районах, как: Невский, Красносельский, Красногвардейский, Московский, Приморский. В своем докладе омбудсмен предлагает варианты решения данной проблемы, например, компенсацию затрат на частный детский сад для родителей ребенка, субсидирование мест в частных детских садах за счет городского бюджета. На самом деле это довольно интересные предложения, так как позволят детям, которые не смогли попасть в детский сад ввиду отсутствия мест, получать полагающиеся им законом образовательные услуги, а также дети смогут общаться с ровесниками, смогут успешно социализироваться, у родителей ребенка отпадет необходимость круглосуточного присмотра и ухода, появится возможность полноценного трудоустройства.

Что касается школьного образования, здесь основной острый момент, это переполненность классов, средняя наполняемость классов в 25 детей наблюдается только в старшей школе, в среднем и начальном звене наполняемость выше. Цифры, которые вызывают особую тревогу: средняя наполняемость классов в начальной школе в 30 человек в Выборгском, Калининском, Красногвардейском, Московском и Приморском районах, а в Пушкинском – 35 детей [15].

Учитывая сложную социально-экономическую ситуацию в стране, когда уровень доходов в мегаполисах существенно выше чем в региональных городах создается ситуация внутренней миграции, то есть переселения жителей малых городов в крупные города, соответственно люди переселяются вместе с семьями, покупают недвижимость, предпочтение естественно отдается новой застройке, как следствие новостройки обрастают инфраструктурными проблемами, поэтому нельзя говорить, что имеющаяся проблема дефицита мест в образовательных учреждениях для детей может быстро решиться, в данном случае необходим комплексный подход на долговременной основе.

Следующим проблемным направлением, по которому наблюдается максимальное количество обращений в аппарат детского омбудсмена, это нарушение прав ребенка одним из родителей или законным представителем несовершеннолетнего (рисунок 3).

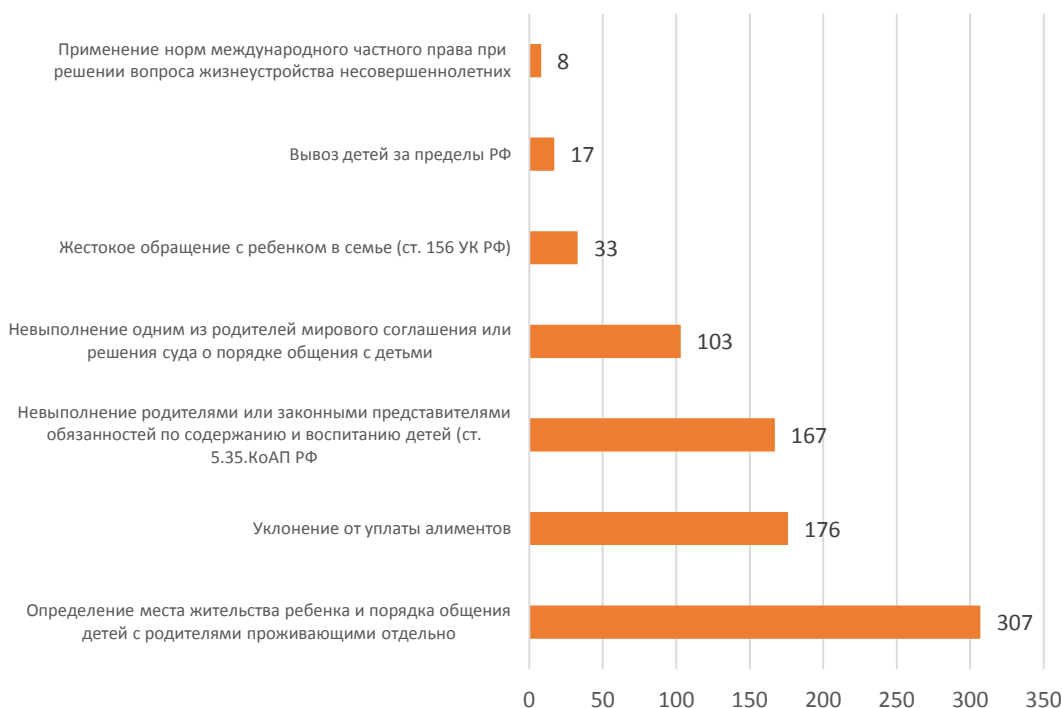


Рисунок 3 - Структура обращений по проблеме нарушения прав ребенка одним из родителей или законным представителем несовершеннолетнего (количество обращений) (составлено автором по материалам доклада детского омбудсмена СПб А. Митяниной [15])

По данным детского омбудсмена А. Митяниной показатели насилия в семье над несовершеннолетними показали существенный рост в 2019 году, так за 2018 год был зафиксирован рост случаев насилия над детьми в семьях на 12%, а в 2019 году – на 24% [15].

Представленные данные говорят о необходимости совершенствования текущего мониторинга за обеспечением прав и законных интересов детей и подростков, как в детских организациях, так и в семьях, состоящих на учете в полиции, опеке, социальных службах.

В разрезе проблемы нарушения прав несовершеннолетнего одним из родителей очень актуальна проблема социального сиротства детей, когда ребенок при живых родителях фактически является сиротой, так как его родители подвержены хронической алкоголизации или наркомании, не работают, ведут асоциальный образ жизни, не заботятся о ребенке, не исполняют родительские обязанности по его содержанию и воспитанию. Динамика количества детей оставшихся без попечения родителей и родителей, восстановленных в родительских правах представлена на рисунке 4.

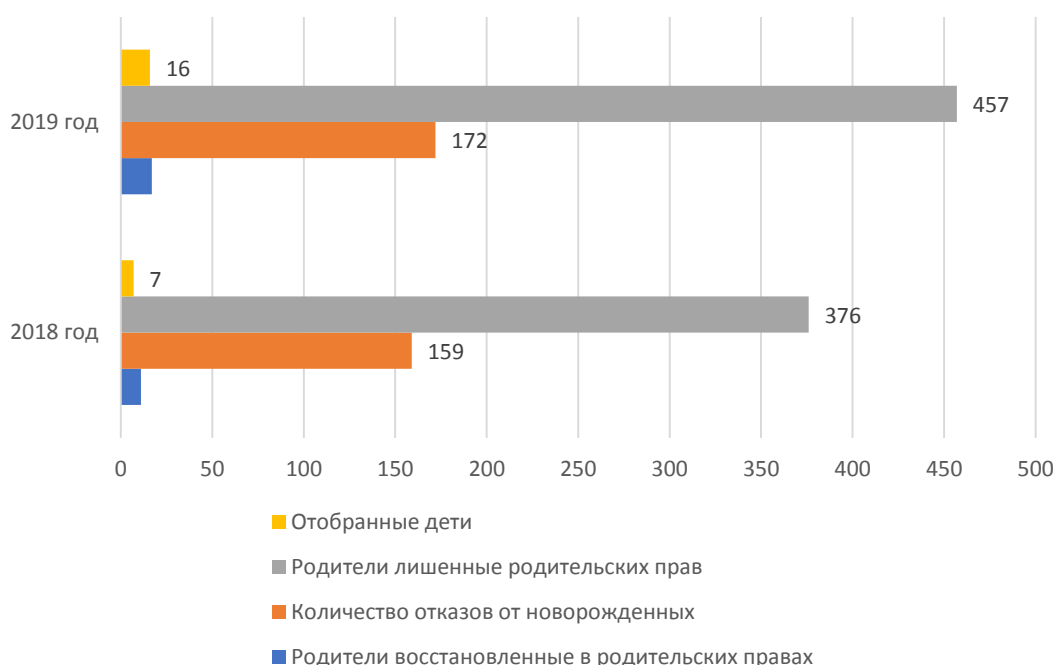


Рисунок 4 - Динамика количества детей оставшихся без попечения родителей и родителей, восстановленных в родительских правах, за 2018 – 2019 гг., (количество случаев) (составлено автором по материалам доклада детского омбудсмана СПб А. Митяниной [15])

Таким образом, можно говорить о печальной статистике в сфере роста детей оставшихся без попечения родителей, что свидетельствует об обострении проблемы социального сиротства и необходимости

акцентирования внимания детского омбудсмена на данной проблеме общества.

Нарушение жилищных прав несовершеннолетних, это третья из самых актуальных проблем, с которой граждане города обращались к детскому омбудсмену А. Митяниной. Одним из самых острых вопросов в структуре рассматриваемой проблемы является предоставление жилых помещений детям-инвалидам.

По данным А. Митяниной: «обследование на предмет доступности показывает, что только 10% получают нормальное жилье. В 2019 году около 200 человек были включены в список на обеспечение жильем после обследования в связи с непригодностью занимаемого помещения для инвалидов. По информации Жилищного комитета, адаптированное жилье получили только 20 человек с ограниченными возможностями здоровья, из них 7 детей-инвалидов» [15] (рисунок 5).

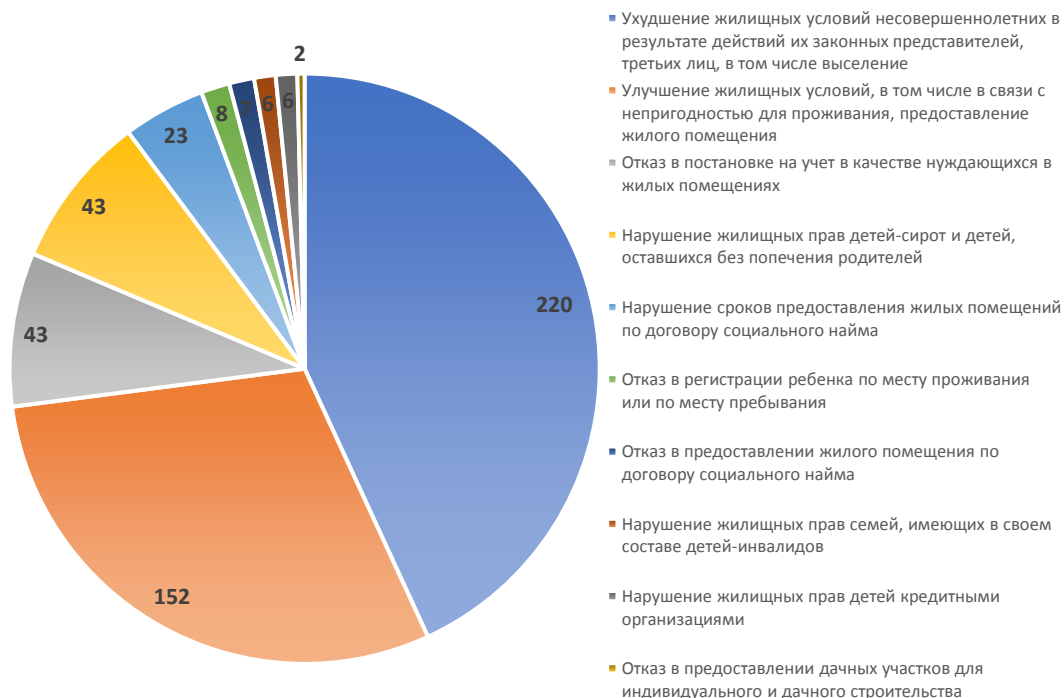


Рисунок 5 - Структура обращений по проблеме нарушения жилищных прав несовершеннолетних (количество случаев) (составлено автором по материалам доклада детского омбудсмена СПб А. Митяниной [15])

То есть в данном случае налицо чудовищный дефицит в плане обеспечения детей с ограниченными возможностями жильем, которое соответствует установленным действующим законодательством нормам. Следующим острым вопросом в структуре нарушения жилищных прав детей по словам А. Митяниной является «тема возвращения после сиротских учреждений детей-сирот в те квартиры, где живут их родители, лишенные родительских прав, что делает совершенно невозможным их совместное проживание» [15].

Мы согласны с детским омбудсменом А. Митяниной, что городу необходимо обновить концепцию обеспечения детей-сирот жильем, чтобы они не попадали в указанную ситуацию и государство могло дать им реальный старт в жизни, пусть даже в виде жилья в социальном найме, но отдельно от лишенных родительских прав родителей.

Так, возвращение уже совершеннолетних детей в семьи, в которых были ситуации лишения родительских прав, ввиду злоупотребления «биологическими родителями» спиртными напитками, наркотическими веществами, асоциального и аморального образа жизни ведет к «реинкарнации» травмирующей ситуации для такого бывшего несовершеннолетнего, уже в новом формате.

Естественно «биологические родители» продолжают вести прежний образ жизни, втягивают в такой аморальный и асоциальный образ жизни своего уже взрослого ребенка, многократно возрастают риски по попаданию этих уже взрослых детей в криминогенные ситуации, а также риски хронической алкоголизации и наркотизации.

Все это ведет к формированию у такого «ребенка» алкоголизма или наркомании, плюс наблюдается эскалация конфликта, обусловленная проживанием на одной территории, и даже если уже взрослый ребенок настроен на социальный образ жизни, существовать вместе с «биологическими родителями» в одной квартире не представляется возможным.

В докладе действующего Уполномоченного по правам ребенка СПб Анны Митяниной, были упомянуты и достижения предыдущего детского омбудсмана, реализованные в форме законодательных инициатив, как результат решения многих практических проблем института детского омбудсмана в субъекте Федерации, отразим их на рисунке 6.

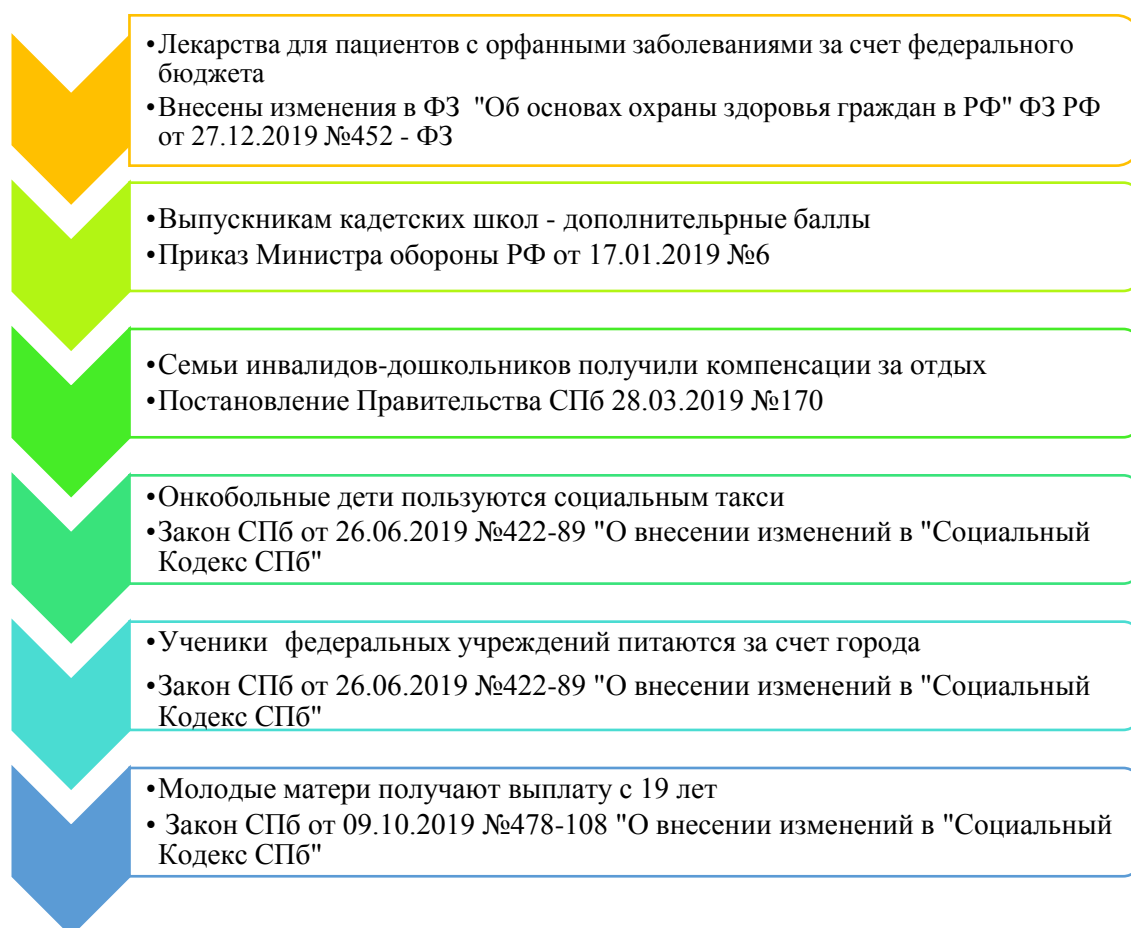


Рисунок 6 - Перечень нормативно-правовых актов, разработка и принятие которых осуществлялись при участии детского омбудсмана в СПб (составлено автором по материалам доклада детского омбудсмана СПб А. Митяниной [15])

Таким образом, несмотря на наличие широкого спектра проблем в деятельности регионального омбудсмана, которые мы рассмотрели на примере работы Уполномоченного по правам ребенка в Санкт-Петербурге

Анны Митяниной, можно сказать, что желание помочь детям в обеспечении из прав и законных интересов, является ключевым аспектом деятельности детского омбудсмена и позволяет, понимая проблемы концептуально-теоретического характера, а также проблемы неготовности общества в целом к взаимодействию с институтом детского омбудсмена, опираясь на реальные нужды и потребности детей на вверенной территории осуществлять решение важных вопросов, направленных на обеспечение прав несовершеннолетних, в том числе и на уровне законодательных инициатив, способствуя улучшению регионального законодательства в сфере защиты прав детей и подростков, а также их семей.

3.2 Совершенствование института Уполномоченного по правам ребенка в России: статус и тенденции

В настоящее время институт детского омбудсмена в России является одним из самых продуктивных социально-правовых институтов вневедомственного характера и реализуя, собственный комплекс задач по обеспечению и восстановлению прав несовершеннолетних одновременно выступает и оплотом настоящей демократии, и индикатором становления гражданского общества.

В частности, в Анна Кузнецова детский омбудсмен при Президенте РФ, приводит в своем докладе за 2019 год, следующие данные. Итак, «число обращений граждан в адрес детского омбудсмена в 2019 году по сравнению с 2018 годом выросло на 27,2%. На 28,2% увеличилось количество граждан, посетивших приемную детского омбудсмена и сотрудников его аппарата»[13].

Оперативному информированию о нарушениях прав ребенка и незамедлительному принятию мер для их восстановления способствовало увеличение на 54,0% числа обращений, поступивших по электронной почте и в формате мессенджеров [13].

Информированности о проблемах в сфере детства дополнительно способствовал ежедневный мониторинг социальных сетей и материалов в СМИ, благодаря этому количество инициированных детских омбудсменом проверок по случаям нарушений прав детей и их семей выросло в пять раз» [13].

Статистика обращений граждан к детскому омбудсмену подтверждает высокий уровень продуктивности данного социально-правового института. Структура обращений граждан в аппарат Уполномоченного по правам ребенка при Президенте РФ за 2019 год представлена следующим образом: на первом месте жилищные вопросы, на втором месте - проблемы определения места проживания ребенка при разводе родителей, на третьем месте - вопросы юридической помощи и судебной защиты, на четвертом месте – проблемы в сфере образования, на пятом месте – проблемы социального обеспечения, на шестом месте – вопросы получения медицинской помощи, на седьмом месте – вопросы по поводу отдыха и оздоровления.

Как видно из структуры обращений, представленной выше, количество заявителей, которые воспользовались правом обращения к детскому омбудсмену федерального масштаба, а также спектр проблем, заявленных для решения в аппарат детского омбудсмена только растут. То есть граждане демонстрируют высокую степень заинтересованности в сотрудничестве с представителями рассматриваемого социально-правового института.

Данное обстоятельство говорит о том, что за последние годы деятельность детского омбудсмена оказалась очень результативной, что в свою очередь повысило уровень популяризации детского омбудсмена как правовой и социальной фигуры среди населения, у обычных граждан появилось доверие к «детским комиссарам», повысился уровень правовой грамотности общества, что в конечном итоге свидетельствуют о дальнейшем развитии гражданского общества, как элемента демократического режима в нашей стране.

Указанные данные также свидетельствуют о повышении уровня эффективности просветительской работы, проводимой среди населения представителями аппарата детского омбудсмана, правозащитниками, общественниками, журналистами, должностными лицами государственных органов, да и просто неравнодушными гражданами, которые ориентируются в проблеме защиты и обеспечения прав несовершеннолетних и готовы информировать сограждан о деятельности рассматриваемого социально-правового института.

Анализ географии обращений от граждан субъектов Федерации в адрес детского омбудсмана федерального масштаба, свидетельствует о том, что в 2019 году география обращений была достаточно широкой, но наибольшее их количество поступило из следующих регионов (рисунок 7).

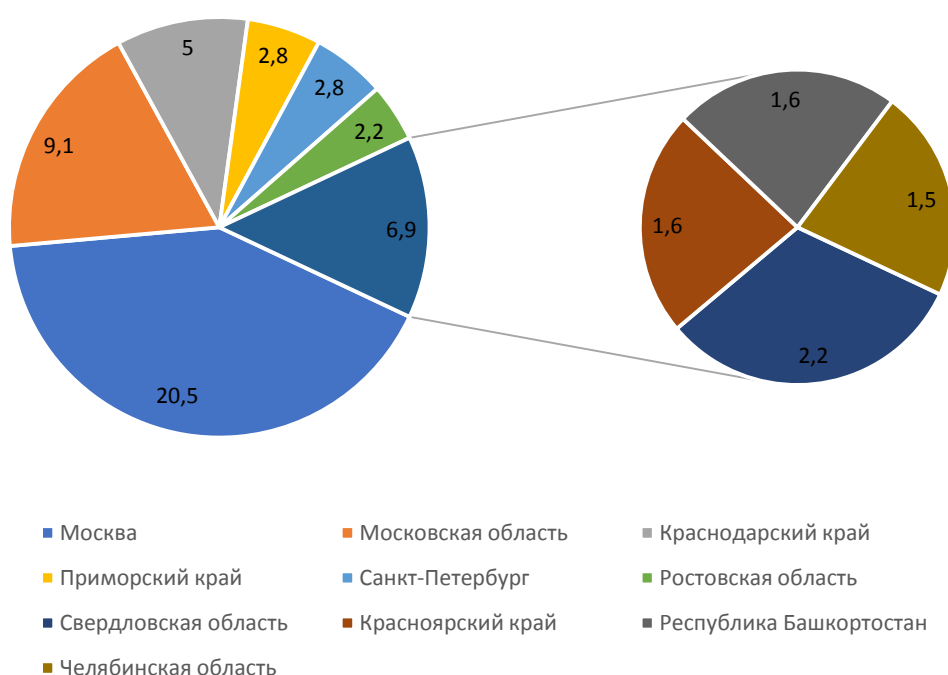


Рисунок 7 - Анализ географии обращений от граждан субъектов Федерации в адрес детского омбудсмана федерального масштаба, 2019 год (%) (составлено автором по материалам доклада Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка А. Ю. Кузнецовой [13])

Анна Юрьевна Кузнецова в своем докладе за 2019 год отмечает, что «максимальное число положительных решений было получено в таких областях как правоотношения в семье, вопросы опеки и попечительства, определения места проживания несовершеннолетнего, правоотношения в семье с иностранным элементом, также были успешно решены по проблеме обеспечения прав детей на имущество (получение алиментов, наследство), кроме того результативным было решение вопросов в сфере профилактики правонарушений в отношении детей и с их участием, в сфере образования, охраны здоровья, социального обеспечения, миграции, труда и занятости, защиты от информации, которая может причинить вред здоровью детей и подростков» [13].

По результатам работы в 2020 году Анна Юрьевна Кузнецова обозначила основные достижения деятельности аппарата детского омбудсмена в России, в частности это:

- во-первых, передача функционала по вопросам обеспечения детей-сирот жильем из Министерства просвещения в Министерство строительства, так как 65% всех заявлений от сирот, касается именно жилья;

- во-вторых, реформа органов опеки и попечительства, необходимо отметить, что в 2020 году на 44,5% возросло число обращений, связанных с работой данного учреждения (нарушение прав несовершеннолетних, необоснованные и порой даже незаконные изъятия детей из семьи) поэтому реформа неизбежна;

- в-третьих, меры по подготовке совершенствования работы детских домов-интернатов в 2021 году, в частности, после проверок, осуществленных представителями аппарата детского омбудсмена, по поручению президента сформирован комплекс мер, который должен стать базой реформирования указанных организаций;

- в-четвертых, осуществлен мониторинг качества паллиативной помощи детям и сейчас подготовлена почва для разработки и внедрения мер по совершенствованию оказания паллиативной помощи

несовершеннолетним. Кроме того, много других проектов и других направлений работы, но все они естественно направлены на улучшение процессов обеспечения прав детей и подростков [13].

Ключевые задачи детских омбудсменов регионального и федерального уровня, отвечают задачам всей системы обеспечения прав несовершеннолетних и реализуются на сегодняшний день в указанных ниже аспектах:

- работа по обеспечению гарантий государственной защиты прав, свобод и законных интересов детей и подростков;
- оказание всестороннего содействия скорейшей реализации и восстановлению нарушенных прав и свобод детей и подростков;
- работа, ориентированная на развитие сотрудничества международного формата в сфере обеспечения прав, свобод и законных интересов детей и подростков;
- деятельность, направленная на улучшение действующего законодательства в сфере защиты детства;
- разработка просветительских проектов и их апробация в рамках деятельности, направленной на повышение уровня правовой культуры и правосознания населения, популяризация принципов Конвенции о правах ребенка среди населения [41, с. 154].

Сегодня можно с уверенностью сказать, что институт детского омбудсмена в России стал полноценной частью системы защиты прав несовершеннолетних и занял свое место среди многообразия государственных организаций и учреждений, занимающихся обеспечением соблюдения прав детей и подростков.

Среди ключевых тенденций развития института детских омбудсменов в России отметим следующие.

Во-первых, имеющаяся сегодня законодательная база, регламентирующая работу детских омбудсменов, дает возможность представителям данного социально-правового института активно

участвовать в законотворческой деятельности, выступать с законодательными инициативами.

Во-вторых, уже по состоянию на 2020 год за десять лет активной работы института Уполномоченных зафиксирован стопроцентный рост обращений в адрес детских омбудсменов, то есть можно говорить о том, что сегодня произошла популяризация данного социально-правового института и граждане готовы активно обращаться за правовой помощью по обеспечению прав детей.

В-третьих, на сегодняшний день можно говорить о том, что работа детских омбудсменов и органов исполнительной власти систематизирована, имеет договорную основу и в дальнейшем спектр организаций-партнеров будет только расширяться.

В-четвертых, есть тенденция активного сотрудничества института детских омбудсменов и общественных организаций, причем сотрудничество имеет разноплановый характер и касается помощи начиная с разработки законодательных инициатив, и заканчивая оказанием помощи в выявлении детей, нуждающихся в восстановлении нарушенных прав и законных интересов.

В-пятых, в последнее время очень активно, насколько позволяют пока еще действующие эпидемиологические ограничения идет развитие сотрудничества российского института детских омбудсменов с аналогичными правовыми институтами других стран, в частности подписаны меморандумы с Казахстаном, с Киргизией и Финляндией.

Таким образом, в настоящее время результативность деятельности института детских омбудсменов в России ни у кого не вызывает сомнений. Именно работа детских омбудсменов, организованная в соответствии с действующим международным и отечественным законодательством, а также в соответствии с приоритетом гуманизма, уважением личности каждого ребенка и семейных ценностей мотивирует представителей государственных

органов на функционирование в сфере защиты прав детей на совершенно новом качественном уровне.

При этом имеющиеся проблемы в деятельности детских омбудсменов могут быть и должны быть решены на основе международной практики организации и функционирования институтов Уполномоченных по правам ребенка. Опираясь на достижения международного опыта в сфере работы детских омбудсменов выделим следующие векторы решения актуальных вопросов в работе института «детских комиссаров».

Во-первых, это исследование и анализ действительного положения дел с детьми в государстве.

Во-вторых, определение генезиса причин, не позволяющих полноценно реализовывать государственную политику в отношении несовершеннолетних, систематизация полученных данных в виде отчетов.

В-третьих, популяризация знаний о правах ребенка, концептуальных основах правового статуса несовершеннолетних, пропаганда действующего законодательства, направленного на обеспечение защиты прав детей и подростков.

В-четвертых, непосредственное влияние на общество, на отношение социума к детям, семье, ценностям семьи и детства.

В-пятых, практическая деятельность по защите нарушенных прав и законных интересов несовершеннолетних.

Таким образом, в результате изучения актуальных проблем и возможностей совершенствования деятельности Уполномоченного по правам ребенка в Российской Федерации, приходим к следующим выводам.

Во-первых, несмотря на наличие законодательства, казалось бы всесторонне регулирующего аспекты защиты прав несовершеннолетних, возможности восстановления их нарушенных прав и интересов, работу аппарата детского омбудсмента, как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Российской Федерации, нельзя забывать о так называемой «правовой готовности общества», готовности обычных людей, школьного

социума, ближайшего окружения противостоять нарушению прав детей, так часто реализуемого в форме психологического и физического насилия, в виде неисполнения родительских обязанностей, в виде беспризорности и безнадзорности несовершеннолетних.

Пока общество будет снисходительно относиться к хронической алкоголизации родителей несовершеннолетних, к физическому и психическому насилию в отношении детей совершаемому законными представителями, к безнадзорности и социальному сиротству мы не можем говорить о том, что обеспечение прав несовершеннолетних в нашей стране находится на должном уровне.

Во-вторых, задачи восстановления нарушенных прав детей в непростых жизненных ситуациях, не всегда можно разрешить на основе вмешательства государственных органов карательного плана (опека, полиция), в подавляющем большинстве случаев для таких ситуаций нужен индивидуальный, личностный подход. И здесь в последнее время прекрасно зарекомендовал себя институт детского омбудсмена, способный реализовать весь спектр правовой, социальной и психологической помощи в процессе восстановления нарушенного правового статуса несовершеннолетнего, оказать реальную, действенную помощь ребенку и его семье. С появлением института детского омбудсмена несовершеннолетние получили дополнительные возможности для осуществления защиты своих прав. В основном, это безусловно касается тех ситуаций, где права ребенка были нарушены вследствие действия или бездействия органов власти или их представителей.

В-третьих, имеющиеся проблемы деятельности института детских омбудсменов можно рассматривать с точки зрения теории и практики работы Уполномоченных по правам ребенка. В частности, одной из теоретико-концептуальных проблем, из которой вытекают и другие проблемы уже прикладного характера, осложняющие деятельность детских омбудсменов в регионах является отсутствие единообразия при формировании модели

функционирования Уполномоченного по правам ребенка в субъекте Российской Федерации.

Следующей актуальной проблемой, осложняющей функционирование детских омбудсменов в регионах, является закрытость данного социально-правового института. Следующей проблемой теоретического плана является вопрос контроля деятельности детского омбудсмена властями региона. Такая ситуация ведет к тому, что детский омбудсмен, находясь под давлением региональных властей не может полноценно осуществлять свою работу, и не оправдывает возложенные на него надежды.

Возможно именно институт детского омбудсмена, проводя популяризацию приоритетных прав детей, информируя население о возможности их защиты, повышая уровень правового сознания и уровень правовой культуры граждан будет способствовать объединению организаций, учреждений и должностных лиц, в компетенцию которых входит обеспечение счастливого детства подрастающего поколения.

В-четвертых, несмотря на наличие широкого спектра проблем в деятельности регионального омбудсмена, которые мы рассмотрели на примере работы Уполномоченного по правам ребенка в Санкт-Петербурге Анны Митяниной, можно сказать, что желание помочь детям в обеспечении из прав и законных интересов, является ключевым аспектом деятельности детского омбудсмена и позволяет, понимая проблемы концептуально-теоретического характера, а также проблемы неготовности общества в целом к взаимодействию с институтом детского омбудсмена, опираясь на реальные нужды и потребности детей на вверенной территории осуществлять решение важных вопросов, направленных на обеспечение прав несовершеннолетних, в том числе и на уровне законодательных инициатив, способствуя улучшению регионального законодательства в сфере защиты прав детей и подростков, а также их семей.

В-пятых, среди ключевых тенденций развития института детских омбудсменов в России отметим следующие:

- имеющаяся сегодня законодательная база, регламентирующая работу Уполномоченных по правам ребенка, позволяет представителям аппарата детских омбудсменов активно участвовать в законотворческой деятельности, выступать с законодательными инициативами;

- по состоянию на 2020 год за десять лет активной работы института Уполномоченных зафиксирован стопроцентный рост обращений в адрес детских омбудсменов, то есть можно говорить о том, что сегодня произошла популяризация данного социально-правового института и граждане готовы активно обращаться за правовой помощью по обеспечению прав детей;

- на сегодняшний день можно говорить о том, что работа детских омбудсменов и органов исполнительной власти систематизирована, имеет договорную основу и в дальнейшем спектр организаций-партнеров будет только расширяться;

- есть тенденция активного сотрудничества института детских омбудсменов и общественных организаций;

- в последнее время очень активно, идет развитие сотрудничества российского института детских омбудсменов с аналогичными правовыми институтами других стран, в частности подписаны меморандумы с Казахстаном, с Киргизией и Финляндией.

В настоящее время институт детского омбудсмена в России является одним из самых продуктивных социально-правовых институтов вневедомственного характера и реализуя, собственный комплекс задач по обеспечению и восстановлению прав несовершеннолетних одновременно выступает и оплотом настоящей демократии, и индикатором становления гражданского общества.

Заключение

Историко-правовой анализ генезиса развития института детского омбудсмана в России говорит о том, что процесс развития института детского омбудсмана осуществляется неравномерно в региональном плане. В частности, локационная неравномерность и неравномерность во времени сочетается с разнородностью понимания и видения различных моделей данного социально-правового института и в результате «сетевая карта омбудсмана» включает пробелы и не имеет пока необходимой целостности.

В настоящее время действующая операциональная концепция детского омбудсмана лишена антагонистов в среде политиков и в действующем правительстве. На порядок сложнее идет вопрос принятия института детского омбудсмана обществом, ввиду низкого уровня правовой культуры граждан, в контексте которой отечественный детский омбудсмен должен эффективно осуществлять деятельность, реализуя необходимый функционал. Данный процесс представляется существенно более трудоемким и растянутым во времени, чем организация деятельности в сфере правового поля действия уполномоченного.

Кроме того, включение в новый, декларируемый образ мышления, реализуемый институтом детского омбудсмана, подразумевающего высокоорганизованные и толерантные взаимоотношения между населением и госслужащими данного социально-правового института займет несколько лет.

Таким образом, широкий спектр международно-правовых принципов получил в России статус закона, в том числе и тот круг принципов, в котором отражены гражданские права и свободы.

В существующих социально-политических и правовых условиях, нельзя говорить о том, что отечественная правовая система в полной мере соответствует европейским гуманитарным положениям, и это обстоятельство обусловлено в том числе и низким уровнем развития правового сознания и

правовой культуры населения. Но все же процесс построения гражданского общества с высоким уровнем развития правовых ценностей движется, хоть и не такими темпами, как хотелось бы. И именно становление отечественного института детского омбудсмана стало одной из значимых вех в истории правовой защиты детей и подростков, и способствовало проведению дальнейших правовых и социальных изменений позитивного плана в социуме.

Детский омбудсмен как правовая фигура, является не только представителем государства, но и представителем общества. Современные ценности общества, члены которого обладают высоким уровнем развития правового сознания, несут ценности гуманности, помощи каждому ребенку, недопущения насилия в отношении детей, причем в любой форме, нуждается в проводнике указанных ценностей, имеющем административные рычаги влияния для обеспечения правового статуса детей в данном обществе, имеющим возможность обеспечить торжество закона и справедливости, и оказать положительное влияние на формирование правовых ценностей и высокого уровня правовой культуры социума.

То есть деятельность детского омбудсмана это, не только обеспечение прав детей, но и воздействие на общество на основе системного подхода. Результативность деятельности детского омбудсмана в России зависит от того, что согласно смысловому функционалу данного социально-правового института, уполномоченный принимает личное непосредственное участие в процессе содействия восстановления прав детей. При этом детский омбудсмен, занимается организацией процедур, которые могут обеспечить доступность обращения несовершеннолетнего.

Детский омбудсмен в процессе своей деятельности осуществляет широкий спектр правовой помощи несовершеннолетним и их семьям, в бесплатном формате, в том числе и при подготовке документов процессуального характера. Ключевым вектором работы уполномоченного в рамках обеспечения прав ребенка на сегодняшний день является практика

непосредственного участия детского омбудсмена в судебных делах, затрагивающих интересы детей.

Анализ конституционно-правового статуса Уполномоченного по правам ребенка в Российской Федерации, свидетельствует о том, что широкий спектр моделей функционирования детских омбудсменов является необходимым аспектом деятельности данного социально-правового института, так как институт детского омбудсмена, принципиально новый для России правовой феномен, и региональная автономность и малая практика применения единого федерального законодательства по данному вопросу, так Федеральный закон «Об уполномоченных по правам ребенка в Российской Федерации» вступил в действие только 27.12.2018, поэтому развитие рассматриваемого института реализуется методом проб и ошибок.

Уполномоченный по правам ребенка в рамках своей работы дополняет уже имеющиеся формы и средства правовой защиты ребенка, и ни в коем случае не может заменять собой действующие отечественные структуры, работающие в традиционном порядке, в полномочия которых входят различные аспекты обеспечения прав и законных интересов ребенка. Детский омбудсмен в процессе своей деятельности осуществляет широкий спектр правовой помощи несовершеннолетним и их семьям, в бесплатном формате, в том числе и при подготовке документов процессуального характера. Ключевым вектором работы уполномоченного по защите прав конкретного несовершеннолетнего на сегодняшний день является практика непосредственного участия детского омбудсмена в судебных делах, затрагивающих интересы детей.

Несмотря на наличие законодательства, казалось бы всесторонне регулирующего аспекты защиты прав несовершеннолетних, возможности восстановления их нарушенных прав и интересов, работу аппарата детского омбудсмена, как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Российской Федерации, нельзя забывать о так называемой «правовой готовности общества», готовности обычных людей, школьного социума,

ближайшего окружения противостоять нарушению прав детей, так часто реализуемого в форме психологического и физического насилия, в виде неисполнения родительских обязанностей, в виде беспризорности и безнадзорности несовершеннолетних. Пока общество будет снисходительно относиться к хронической алкоголизации родителей несовершеннолетних, к физическому и психическому насилию в отношении детей совершаемому законными представителями, к безнадзорности и социальному сиротству мы не можем говорить о том, что обеспечение прав несовершеннолетних в нашей стране находится на должном уровне.

Задачи восстановления нарушенных прав детей в непростых жизненных ситуациях, не всегда можно разрешить на основе вмешательства государственных органов карательного плана (опека, полиция), в подавляющем большинстве случаев для таких ситуаций нужен индивидуальный, личностный подход. И здесь в последнее время прекрасно зарекомендовал себя институт детского омбудсмана, способный реализовать весь спектр правовой, социальной и психологической помощи в процессе восстановления нарушенного правового статуса несовершеннолетнего, оказать реальную, действенную помощь ребенку и его семье. С появлением института детского омбудсмана несовершеннолетние получили дополнительные возможности для осуществления защиты своих прав. В основном, это безусловно касается тех ситуаций, где права ребенка были нарушены вследствие действия или бездействия органов власти или их представителей.

Имеющиеся проблемы деятельности института детских омбудсменов можно рассматривать с точки зрения теории и практики работы Уполномоченных по правам ребенка.

Так, одной из теоретико-концептуальных проблем, из которой вытекают и другие проблемы уже прикладного характера, осложняющие деятельность детских омбудсменов в регионах является отсутствие

единообразия при формировании модели функционирования Уполномоченного по правам ребенка в субъекте Российской Федерации.

Следующей актуальной проблемой, осложняющей функционирование детских омбудсменов в регионах, является закрытость данного социально-правового института.

Следующей проблемой теоретического плана является вопрос контроля деятельности детского омбудсмена властями региона. Такая ситуация ведет к тому, что детский омбудсмен, находясь под давлением региональных властей не может полноценно осуществлять свою работу, и не оправдывает возложенные на него надежды.

Возможно именно институт детского омбудсмена, проводя популяризацию приоритетных прав детей, информируя население о возможности их защиты, повышая уровень правового сознания и уровень правовой культуры граждан будет способствовать объединению организаций, учреждений и должностных лиц, в компетенцию которых входит обеспечение счастливого детства подрастающего поколения.

В тоже время несмотря на наличие широкого спектра проблем в деятельности регионального омбудсмена, которые мы рассмотрели на примере работы Уполномоченного по правам ребенка в Санкт-Петербурге Анны Митяниной, можно сказать, что желание помочь детям в обеспечении их прав и законных интересов, является ключевым аспектом деятельности детского омбудсмена и позволяет, понимая проблемы концептуально-теоретического характера, а также проблемы неготовности общества в целом к взаимодействию с институтом детского омбудсмена, опираясь на реальные нужды и потребности детей на вверенной территории осуществлять решение важных вопросов, направленных на обеспечение прав несовершеннолетних, в том числе и на уровне законодательных инициатив, способствуя улучшению регионального законодательства в сфере защиты прав детей и подростков, а также их семей.

Среди ключевых тенденций развития института детских омбудсменов в России отметим следующие:

- имеющаяся сегодня законодательная база, регламентирующая работу Уполномоченных по правам ребенка, позволяет представителям аппарата детских омбудсменов активно участвовать в законотворческой деятельности, выступать с законодательными инициативами;

- по состоянию на 2020 год за десять лет активной работы института Уполномоченных зафиксирован стопроцентный рост обращений в адрес детских омбудсменов, то есть можно говорить о том, что сегодня произошла популяризация данного социально-правового института и граждане готовы активно обращаться за правовой помощью по обеспечению прав детей;

- на сегодняшний день можно говорить о том, что работа детских омбудсменов и органов исполнительной власти систематизирована, имеет договорную основу и в дальнейшем спектр организаций-партнеров будет только расширяться;

- есть тенденция активного сотрудничества института детских омбудсменов и общественных организаций;

- в последнее время очень активно, идет развитие сотрудничества российского института детских омбудсменов с аналогичными правовыми институтами других стран.

В целом институт уполномоченного по правам ребенка в настоящее время имеет высокий уровень востребованности, как социумом, так и государственными учреждениями. Практика дальнейшего развития института детского омбудсмена является необходимостью объективного характера. Организация работы данного социально-правового института должна быть выстроена таким образом, чтобы каждый гражданин России, в том числе и несовершеннолетний имел грамотное представление о личных правах и свободах, о праве на их защиту и обеспечение, о деятельности детского омбудсмена, и его аппарата, и представлял себе механизм обращения к детскому омбудсмену в случае необходимости.

В данном случае представителям аппарата детского омбудсмeна нужно вести просветительскую деятельность, чтобы граждане понимали специфику работы детского омбудсмeна и имели возможность обращения за помощью.

Учитывая, что на сегодняшний день отечественный институт детского омбудсмeна демонстрирует вектор развития в формате «социальная защита материнства и детства», особо актуальными вопросами дальнейшего функционирования рассматриваемого социально-правового института является правовое обеспечение его деятельности, совершенствование межведомственных коммуникаций между детским омбудсменом и представителями органов государственной власти, совершенствование просветительской работы с населением, деятельность в сфере изучения, анализа и переноса зарубежного опыта функционирования детских омбудсменов. То есть можно говорить о широком поле деятельности в сфере дальнейшего развития института Уполномоченного по правам ребенка в России и необходимости всестороннего изучения актуальных проблем в деятельности действующих детских омбудсменов для проектирования и апробации современных социально-правовых решений в данной области.

Список используемой литературы и используемых источников

1. Автономов А. С. Ювенальная юстиция. Учебное пособие. М.: МПСИ Флинта, 2020. 186 с.
2. Автономов А. С., Гаврилова И. Н. Критерии оценки прав человека для уполномоченных по правам человека: методические рекомендации по мониторингу прав человека на доступ к суду, на митинг и на доступ к образованию. М.: Юрист, 2017. 52 с.
3. Акульшина С. Е. Институт уполномоченных по правам человека как один из способов внесудебной защиты прав ребенка // Российский юридический журнал. 2020. № 6. С.17–19.
4. Беспалов Ю. Ф. Семейно-правовое положение ребенка в РФ: монография. М.: Проспект, 2017. 240 с.
5. Борисова Н. Е. Конституционные основы защиты прав и интересов несовершеннолетних (теория, практика, проблемы совершенствования законодательства): дис. ... д-ра юрид. наук [Электронный ресурс]: Официальный сайт Московского государственного юридического университета им. О.Е. Кутафина (МГЮА). URL: <http://lawlibrary.ru/disser2015985.html> (дата обращения 12.01.2021)
6. Всемирная декларация об обеспечении выживания, защиты и развития детей (Принята в г. Нью-Йорке 30.09.1990) [Электронный ресурс] : URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 15.01.2021).
7. Гончаров Ю. М. Брачно-семейное право Российской империи XIX – начала XX в. Барнаул: Азбука, 2019. 148 с.
8. Горобченко А. В. Исторические аспекты становления норм о защите интересов семьи с древнейших времен до 1917 года // Российская юстиция. 2017. № 12. С. 78 - 84.
9. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 N 51-ФЗ (ред. от 08.12.2020) [Электронный ресурс] : URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 24.01.2021).

10. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть третья) от 26.11.2001 N 146-ФЗ (ред. от 18.03.2019) [Электронный ресурс] : URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 24.01.2021).

11. Дегтярева Л. Н. Теоретико-правовые основы защиты конституционных прав и свобод несовершеннолетних в России: монография. М.: Оникс, 2020. 78 с.

12. Декларация прав ребенка от 20 ноября 1959 года/Принята 20.11.1959 Резолюцией 1386 (XIV) на 841-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН [Электронный ресурс] : URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 20.01.2021).

13. Доклад о деятельности Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка за 2019 год А.Ю. Кузнецовой [Электронный ресурс] : URL: <http://deti.gov.ru/documents/reports> (дата обращения 12.01.2021)

14. Егорова В. И. Актуальные проблемы деятельности уполномоченного по правам ребенка в России //Академическая публицистика. 2020. №1. С. 94 – 96.

15. Ежегодный доклад Уполномоченного по правам ребенка в Санкт-Петербурге за 2019 год А.В. Митяниной [Электронный ресурс] : Официальный сайт Уполномоченного по правам ребенка в Санкт-Петербурге. URL: <https://spbdeti.org/> (дата обращения 16.01.2021)

16. Ерохина Е. В. Семейно-правовые ценности в российском и европейском семейном праве: монография. Оренбургский гос. ун-т. Оренбург: ООО «Типография «Агентство Пресса», 2018. 116 с.

17. Заключительные замечания комитета ООН по правам ребенка (1999 год) [Электронный ресурс]: Актуальные публикации по вопросам международного права и международных отношений. URL: <https://www.msal.ru/> (дата обращения 18.01.2021)

18. Законодательство Петра I / В. М. Клеандрова, Б. В. Колобов, Г. А. Кутьина, Т. Е. Новицкая и др.; отв. ред.: Т. Е. Новицкая, А. А. Преображенский. М.: Аспект пресс, 2017. 880 с.

19. Иванов Р. Ю. О законодательном регулировании правового статуса специализированного уполномоченного по правам ребенка в Российской Федерации // Государственная служба и кадры. 2019. №1. С. 59 – 61.
20. Колосов А. В. Институт уполномоченного по правам ребенка в Российской Федерации: монография. Иркутск: Изд-во ИГУ, 2018. 183 с.
21. Колпакова Л. А. Рудаков А. М. Система ювенальной юстиции в России и за рубежом: история и современность: монография. Вологда: ВИПЭ ФСИН России, 2016. 109 с.
22. Конвенция о правах ребенка (одобрена Генеральной Ассамблеей ООН 20.11.1989) (вступила в силу для СССР 15.09.1990) [Электронный ресурс] : URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 20.01.2021).
23. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) [Электронный ресурс] : URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 20.01.2021).
24. Коржов М. А. История становления института Уполномоченного по правам ребенка в Российской Федерации // Современное российское право. 2017. № 2. С. 24 – 29.
25. Лихтер П. Л. Методология оценки деятельности Уполномоченного по правам ребенка: постановка проблемы // Диалог. 2017. № 2. С. 16 - 19.
26. Лукьянова Н. Н. Проблемы правового регулирования и организации деятельности института Уполномоченного по правам ребенка в субъектах Российской Федерации // Марийский юридический вестник. 2016. № 1. С. 97 – 98.
27. Миронов Б. Н. Социальная история России периода империи (XVIII-нач. XIX в.). Генезис личности, демократической семьи, гражданского общества и правового государства: Том 1. СПб.: Издательство «Дмитрий Буланин», 2018. 548 с.

28. «О внесении изменений в Закон Санкт-Петербурга «Социальный кодекс Санкт-Петербурга» [Электронный ресурс]: Закон Санкт-Петербурга от 04.07.2019 N 402-88 (принят ЗС СПб 26.06.2019). URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 20.01.2021).

29. «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей» [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 19.05.1995 N 81-ФЗ (ред. от 08.06.2020). URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 15.01.2021).

30. «О комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав» [Электронный ресурс]: Закон Санкт-Петербурга от 08.05.2007 N 160-32 (ред. от 18.10.2018) (принят ЗС СПб 11.04.2007). URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 20.01.2021).

31. «О мерах воздействия на лиц, причастных к нарушениям основополагающих прав и свобод человека, прав и свобод граждан Российской Федерации» [Электронный ресурс] : Федеральный закон от 28.12.2012 N 272-ФЗ (ред. от 30.12.2020) (с изм. и доп., вступ. в силу с 10.01.2021). URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 10.01.2021).

32. «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации» (вместе с «Положением о мониторинге правоприменения в Российской Федерации») [Электронный ресурс]: Указ Президента РФ от 20.05.2011 N 657 (ред. от 25.07.2014). URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 15.01.2021).

33. «Об образовании в Российской Федерации» [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 29.12.2012 N 273-ФЗ (ред. от 08.12.2020) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2021). URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 10.01.2021).

34. «Об Общественной палате Российской Федерации» [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 04.04.2005 N 32-ФЗ (ред. от 05.12.2017). URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 15.01.2021).

35. «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» [Электронный ресурс]: Федеральный

закон от 24.06.1999 N 120-ФЗ (ред. от 24.04.2020). URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 12.01.2021).

36. «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 24.07.1998 N 124-ФЗ (ред. от 31.07.2020). URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 12.01.2021).

37. «Об отдельных вопросах профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних в Санкт-Петербурге» [Электронный ресурс]: Закон Санкт-Петербурга от 16.03.2018 N 126-25 (ред. от 26.05.2020) (принят ЗС СПб 28.02.2018). URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 20.01.2021).

38. «Об Уполномоченном по правам ребенка в Санкт-Петербурге» [Электронный ресурс]: Закон Санкт-Петербурга от 13.11.2009 N 528-98 (ред. от 12.12.2019) (принят ЗС СПб 11.11.2009). URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 15.01.2021).

39. «Об уполномоченных по правам ребенка в Российской Федерации» [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 27.12.2018 N 501-ФЗ. URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 15.01.2021).

40. Поддубная Т. Н. Ивашин А. Б. Поддубный А. О. Детский омбудсмен как субъект социально-педагогической защиты детей // Ленинградский юридический журнал. 2016. № 9. С. 35 – 43.

41. Поклонцев К. В. Перспективы развития института уполномоченного по правам ребенка в Российской Федерации // Молодой ученый. 2018. № 49 (235). С. 153-155.

42. Права ребенка в РФ и проблемы их осуществления. Монография; отв. редактор Ю. Ф. Беспалов. М.: Проспект, 2019. 288 с.

43. Права ребенка в РФ: законодательство, правоприменительная деятельность, российская наука: Материалы международной научно-практической конференции; отв. редактор Ю. Ф. Беспалов. М.: РГ-Пресс, 2018. 280 с.

44. Проценко Е. Д., Комарницкий А. В. Защита прав несовершеннолетних в Советском государстве: ретроспективный анализ законодательства//Ленинградский юридический журнал. 2018. № 7. С.42 – 52.
45. Семейное право: Учебник / Б. М. Гонгало, П. В. Крашенинников, Л. Ю. Михеева и др.; под ред. П. В. Крашенинникова. М.: Статут, 2019. 302 с.
46. Семейный кодекс Российской Федерации от 29.12.1995 N 223-ФЗ (ред. от 04.02.2021, с изм. от 02.03.2021) [Электронный ресурс] : URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 04.03.2021).
47. Синцов Г. В. Уполномоченный по правам ребенка в системе органов государственной власти// Современное российское право. 2018. № 6. С.32 – 34.
48. Справочно-правовая система «Гарант» [Электронный ресурс] : URL: Кодексы, законы, бланки, справки (garant.ru) (дата обращения 30.04.2021)
49. Титов Ю. П. Хрестоматия по истории государства и права России. М.: Аспект пресс, 2018. 472 с.
50. Цечоев В. К. История государства и права России с древнейших времен до 1861 года. М.: Прометей, 2019. 476 с.
51. Чистяков О. И., Кутьина Г. А. Хрестоматия по истории отечественного государства и права: учебное пособие для вузов. М.: Юрайт, 2020. 520 с.
52. Шамрин М. Ю. Совершенствование законодательства о статусе уполномоченного по правам ребенка: теоретический аспект// Современное российское право. 2019. № 8. С.12 – 15.
53. Borgen, Marianne, `Developing the Role of an Ombudsman: The Commissioner for Children in Norway - An Official Independent, Strong and Courageous Voice for Children', paper given at the European Conference, Monitoring Children's Rights [Электронный ресурс] : URL: IMPA1-E (unicef-irc.org) (дата обращения 28.04.2021)

54. Freeman, Michael D.A., 'Taking Children's Rights More Seriously', International Journal of Law and the Family, Vol. 6, No. 1, 2016. pp. 52-71.

55. Innocenti Digest: Independent Institutions - «Protecting children's rights» [Электронный ресурс] : URL: [digest8e.pdf](https://www.unicef-irc.org/digest8e.pdf) (unicef-irc.org) (дата обращения 22.04.2021)

56. Ombudswork for children: innocent digest № 1: key information on a critical children's rights concern [Электронный ресурс] : URL: [IMP-internet](https://www.unicef-irc.org/IMP-internet) (unicef-irc.org) (дата обращения 30.04.2021)

57. White C Sarah, Being, Becoming and Relationship: Conceptual challenges of a child rights approach in development, Journal of International Development [Электронный ресурс]: URL: [24.pdf](#) (дата обращения 02.05.2021)

Приложение А

Характеристика компетенций детского омбудсмена в Российской Федерации

Таблица А.1 - Специфика компетенций детского омбудсмена в РФ

Сфера компетенций	Характеристика компетенций
Изучение обращений и жалоб граждан на решения или действия (бездействие) государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц.	Основная часть обращений населения обусловлена необходимостью получения помощи при восстановлении нарушенных прав детей и подростков изучается на основе поступающих по почте письменных заявлений обращений и жалоб граждан.
Консультационная помощь	Детский омбудсмен ведет консультации для граждан, которые имеют намерение осуществить свое конституционное право и обратиться в международные органы по правам человека.
Контрольные функции	Процесс рассмотрения жалоб граждан РФ, а также обращений иностранных граждан и лиц без гражданства.
Исключения установленные законодателем	Уполномоченный не рассматривает жалобы на решения Совета Федерации и Государственной Думы Федерального Собрания РФ, а также законодательных (представительных) органов субъектов РФ.

Продолжение Приложения А

Таблица А.2 - Компетенции детского омбудсмeна, реализуемые в рамках работы уголовно-исполнительной системы РФ

Функциональная область компетенций	Сущность компетенций
Контроль над деятельностью органов дознания и следствия, уголовно-исполнительной системы	Детский омбудсмен вправе без специального разрешения посещать учреждения и органы, исполняющие наказания в отношении несовершеннолетних, места содержания под стражей и следственные изоляторы, в которых содержатся несовершеннолетние, беременные женщины и женщины, имеющие детей в домах ребенка исправительных учреждений.
Работа с жалобами подозреваемых и обвиняемых	Подозреваемые и обвиняемые наделены правом направлять свои предложения, заявления и жалобы детскому омбудсмену, через администрацию места содержания под стражей.
Переписка детского омбудсмeна с подозреваемыми и осужденными	Предложения, заявления и жалобы, адресованные детскому омбудсмену, цензуре не подлежат и не позднее следующего за днем подачи соответствующего обращения рабочего дня направляются детскому омбудсмену в запечатанном пакете. Переписка осужденного с детским омбудсменом также не подлежит перлюстрации.

Приложение Б

Регламентация предоставления информации по запросу детского омбудсмена

Таблица Б.1 - Регламентация предоставления информации по запросу детского омбудсмена, а также его непосредственное участие в судьбе несовершеннолетних в соответствии с действующим законодательством РФ

Закон	Регламентация
В соответствии с п. 2 ст. 8 Федерального закона «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» [52]	Орган, осуществляющий государственную регистрацию прав, предоставляет бесплатно информацию о зарегистрированных правах на недвижимое имущество и сделках с ним по запросам детского омбудсмена
В соответствии с п. 3 ст. 12 Федерального закона «Об актах гражданского состояния» [52]	Руководитель органа записи актов гражданского состояния обязан сообщить сведения о государственной регистрации акта гражданского состояния по запросу детского омбудсмена.
В соответствии с п. 4 ст. 11 Федерального закона «О государственном банке данных о детях, оставшихся без попечения родителей» [52]	Региональные операторы и федеральный оператор государственного банка данных о детях обязаны предоставлять Уполномоченному конфиденциальную информацию о детях, оставшихся без попечения родителей, и гражданах, желающих принять детей на воспитание в свои семьи, по его запросам.
Согласно п. 3 ст. 4 Федерального закона «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» [12]	Уполномоченный в пределах своей компетенции принимает участие в деятельности по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних.