



**Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего профессионального образования
«Московский государственный юридический университет
имени О.Е. Кутафина (МГЮА)»**

М.Ю. Шамрин

**АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ СТАТУС
УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ РЕБЁНКА:
ИСТОРИКО-ТЕОРЕТИЧЕСКИЙ АСПЕКТ
Монография**

Под редакцией
заслуженного юриста Российской Федерации,
доктора юридических наук, профессора **Д.К. Нечвина**

Москва 2015

УДК 347.63
ББК 67.400.63
Ш 19

Рецензенты: заслуженный деятель науки Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры административного права и процесса Московского государственного юридического университета им. О.Е. Кутафина (МГЮА) **Попов Лев Леонидович**, заслуженный юрист Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор, главный редактор федерального научно-практического журнала «Административное право и процесс» **Дугенец Александр Сергеевич**, заслуженный юрист Российской Федерации, депутат Государственной Думы Российской Федерации, заместитель председателя Комитета по делам СНГ, евразийской интеграции и связям с соотечественниками, доктор юридических и философских наук, профессор, генерал-майор МВД **Москалькова Татьяна Николаевна**

Шамрин М.Ю.

Ш 19 Административно-правовой статус Уполномоченного по правам ребенка: историко-теоретический аспект: монография / под ред. проф. Д.К. Нечевина. – Тула: Изд-во ТулГУ, 2015. – 596 с.

ISBN 978-5-7679-3119-4

В монографии на основе большого фактического материала анализируются как основные (права, обязанности, ответственность), так и дополнительные (цели, задачи, принципы функционирования, порядок назначения на должность и др.) элементы административно-правового статуса Уполномоченного по правам ребёнка.

Уполномоченный по правам ребёнка, являясь субъектом государственного управления, обеспечивает координацию государственной управленческой деятельности в сфере защиты прав, свобод и законных интересов ребёнка и представляет собой элемент механизма исполнения функций Президента РФ как гаранта Конституции Российской Федерации, прав и свобод человека и гражданина (ч.2 ст.80 Конституции Российской Федерации).

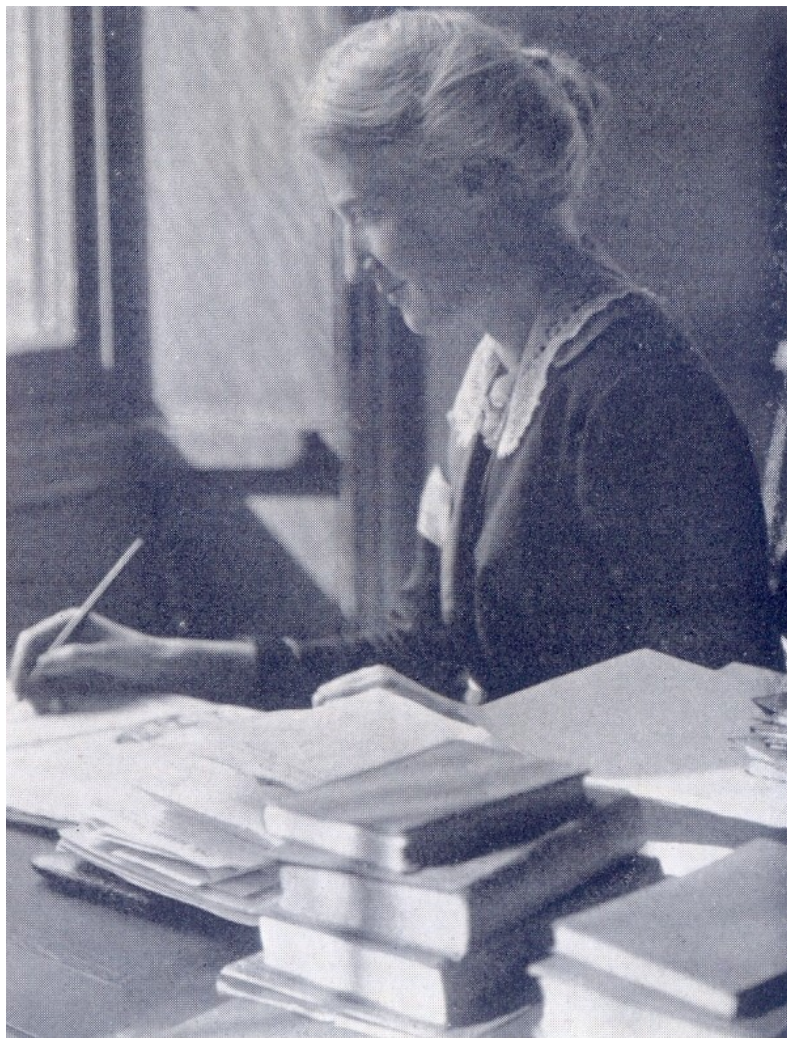
Издание предназначено для научных работников, преподавателей, аспирантов и студентов юридических вузов, а также для всех, кто хочет получить глубокие знания о сущности института Российского детского Омбудсмана (Уполномоченного по правам ребенка).

УДК 347.63
ББК 67.400.63

ISBN 978-5-7679-3119-4

© Шамрин М.Ю., 2015
© Издательство ТулГУ, 2015

*Посвящается памяти
Джебб Эглантайн,
автору Женевской декларации
прав ребёнка 1924 года
и основателю Международной
организации защиты детей
"Save the Children"*



Оглавление

ВВЕДЕНИЕ	7
РАЗДЕЛ 1. Административно-правовые основы статуса Уполномоченного по правам ребёнка.....	14
§ 1.1. Место и роль Уполномоченного по правам ребёнка в системе государственных органов России: историко-правовой аспект	14
§ 1.2. Правовой статус Уполномоченного по правам ребёнка в России и зарубежных странах.....	104
§ 1.3. Принципы, лежащие в основе реализации правового статуса Уполномоченного по правам ребёнка.....	138
РАЗДЕЛ 2. Структура и организационные аспекты административно-правового статуса Уполномоченного по правам ребёнка	170
§ 2.1. Основные цели, задачи и направления деятельности Уполномоченного по правам ребёнка	170
§ 2.2. Повышение эффективности реализации статуса Уполномоченного по правам ребёнка	229
§ 2.3. Организация взаимодействия Уполномоченного по правам ребёнка с исполнительными и муниципальными органами власти.....	267
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	317
СПИСОК РЕКОМЕНДУЕМЫХ ИСТОЧНИКОВ.....	329
<i>Приложение 1. Проект Федерального закона «Об Уполномоченном по правам ребенка в Российской Федерации».....</i>	<i>379</i>
<i>Приложение 2. Этический кодекс Уполномоченного по правам ребенка.....</i>	<i>449</i>
<i>Приложение 3. Декларация прав ребенка К.Н. Вентцеля.....</i>	<i>480</i>
<i>Приложение 4. Конвенция о правах ребенка</i>	<i>488</i>
<i>Приложение 5. Издания и основные публикации научных сотрудников НИИ детства РФ</i>	<i>502</i>
<i>Приложение 6. Женевская декларация прав ребенка 1924 года</i>	<i>523</i>

<i>Приложение 7. Кэтлин Маршалл (Kathleen Marshall). История защиты прав детей в Шотландии</i>	<i>525</i>
<i>Приложение 8. Основные статистические данные по вопросам защиты прав и интересов детей</i>	<i>553</i>
<i>Приложение 9. Доклад Генерального секретаря ООН Пан Ги Муна «О состоянии Конвенции о правах ребенка»</i>	<i>559</i>

ВВЕДЕНИЕ

«Мы всегда должны думать не о своих личных делах и удобствах, а о пользе ближним, которую можем принести»

Государыня Императрица А.Ф. Романова¹

*Amat victoria curam*²

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

Сегодня более чем в 70 государствах функционируют независимые институты защитников прав, свобод и законных интересов детей, получившие свое развитие в ряде европейских стран с 1981 года, причём именуются они (независимые защитники) по-разному, например, *омбудсменами* (на севере Европы) и *комиссарами* (в Великобритании). Глобальные изменения во всех сферах государственной и общественной жизни начала XXI века привели к появлению должности омбудсмана по правам ребенка в России – Уполномоченного по правам ребенка³. Термин «омбудсмен», исторически известный с 1809 года⁴, является

¹ Романова А.Ф (Государыня Императрица). Дарите любовь. М.: ООО «Издательский дом «Русский Паломник». С. 116.

² Победа любит старание (лат.).

³ См.: Указ Президента РФ от 01.09.2009 № 986 «Об Уполномоченном при Президенте Российской Федерации по правам ребенка» // Собрание законодательства РФ. 07.09.2009. № 36. Ст. 4312.

⁴ См.: Захарова Л.И. Международные стандарты в области прав человека и институт омбудсмана. М., 2002. С. 163.

общепринятым, поэтому будет правильным применять его к российскому Уполномоченному по правам ребёнка.

Появлению детских омбудсменов в Европе, в том числе и российского Уполномоченного по правам ребенка, способствовало принятие Генеральной Ассамблеей Организации Объединённых Наций в пятидесятых годах прошлого века Декларации прав ребенка, которая регулирует положение ребенка в современном мире. Декларация состоит из десяти принципов, обеспечивающих права детей. Основные из них говорят о том, что ребенку независимо от цвета кожи, языка, пола, веры законом и иными средствами должна быть обеспечена социальная защита и представлены условия и возможности, которые позволили бы ему развиваться физически, умственно, нравственно, духовно и в социальном отношении здоровым и нормальным путем и в условиях свободы и достоинства⁵.

Позже Организацией Объединённых Наций была одобрена Конвенция о правах ребенка (резолюция А 44/7), ратификационная грамота подписана и принята нашим государством и вступила в действие. Конвенция – не просто декларация, а международный договор, признавая который, страна должна соблюдать и выполнять основные его требования, в том числе путем внесения дополнений и изменений в свое законодательство с целью защиты детей от всякого рода посягательств⁶.

Следует отметить, что в российской правовой системе права ребенка как гражданина страны, определенные их гарантии содержатся, в первую очередь, в

⁵ См.: Декларация прав ребенка (принята 20.11.1959 Резолюцией 1386 (XIV) на 841-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН) // Международная защита прав и свобод человека: сборник документов. М.: Юридическая литература, 1990. С. 385 – 388.

⁶ См.: Конвенция о правах ребенка (принята 20.11.1989 Резолюцией 44/25 Генеральной Ассамблеи ООН) // Сборник международных договоров СССР. 1993. Вып. XLVI.

Декларации прав и свобод человека и гражданина России⁷, Конституции Российской Федерации⁸, Семейном кодексе⁹, в Законодательстве об охране здоровья¹⁰, об образовании¹¹, о труде¹², в ряде других законодательных актов, в том числе и в тех, которые сейчас перерабатываются. Издан ряд Указов Президента России по вопросам охраны семьи, материнства и детства¹³. Однако в Российской Федерации сегодня отсутствуют единая система защиты прав, свобод и законных интересов ребёнка, сводное законодательство, своеобразный кодекс законов о правах и обязанностях детей, о механизме защиты этих прав.

Несмотря на то, что в настоящее время учреждены должности Федерального Уполномоченного по правам ребёнка, уполномоченных по правам ребенка в восьмидесяти пяти субъектах РФ, единый механизм их функционирования до сих пор не создан. Федеральный Уполномоченный по правам ребенка не может осуществлять иерархический контроль¹⁴ за реализацией административно-правового статуса уполномоченных по правам ребенка в субъектах РФ. В связи с этим положение ребёнка в России продолжает оставаться тревожным. Таким образом, тема реализации административно-правового статуса Федерального

⁷ См.: Постановление ВС РСФСР от 22.11.1991 № 1920-1 «О Декларации прав и свобод человека и гражданина» // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. 26.12.1991. № 52. Ст. 1865.

⁸ См.: Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. 04.08.2014. № 31. Ст. 4398.

⁹ Семейный кодекс Российской Федерации от 29.12.1995 № 223-ФЗ (ред. от 20.04.2015) // Собрание законодательства РФ. 01.01.1996. № 1. Ст. 16.

¹⁰ См.: Федеральный закон от 21.11.2011 № 323-ФЗ (ред. от 06.04.2015) «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 09.05.2015) // Собрание законодательства РФ. 28.11.2011. № 48. Ст. 6724.

¹¹ См.: Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ (ред. от 31.12.2014, с изм. от 02.05.2015) «Об образовании в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 31.03.2015) // Собрание законодательства РФ. 31.12.2012. № 53 (ч. 1). Ст. 7598.

¹² См.: Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 № 197-ФЗ (ред. от 06.04.2015, с изм. от 02.05.2015) // Собрание законодательства РФ. 07.01.2002. № 1 (ч. 1). Ст. 3.

¹³ См. например: Указ Президента РФ от 01.06.2012 № 761 «О Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012 - 2017 годы» // Собрание законодательства РФ. 04.06.2012. № 23. Ст. 2994; Указ Президента РФ от 28.12.2012 № 1688 «О некоторых мерах по реализации государственной политики в сфере защиты детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» // Собрание законодательства РФ. 31.12.2012. № 53 (ч. 2). Ст. 7860; Указ Президента РФ от 07.05.2012 № 599 «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки» // Собрание законодательства РФ. 07.05.2012. № 19. Ст. 2336.

¹⁴ Иерархический контроль реализуется вышестоящими субъектами в отношении нижестоящих, может касаться законности и целесообразности административных действий, их необходимости, эффективности, добросовестности.

Уполномоченного по правам ребёнка, уполномоченных по правам ребёнка в субъектах РФ в рамках единой системы приобретает особую актуальность.

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

Важнейшее значение для правового урегулирования названной проблемы имело бы принятие разработанного автором проекта Федерального закона «Об Уполномоченном по правам ребёнка в Российской Федерации», который установил бы на законодательном уровне его статус и регламент функционирования всей системы.

Дальнейшая практика и проведенное исследование функционирования Уполномоченного по правам ребёнка подтвердили обоснованность данного правового института. Динамику подтверждают, в частности, статистические данные. Так, в 2013 году в отношении несовершеннолетних было совершено более 84 тыс. преступлений, от которых пострадали более 89 тыс. детей. Число погибших детей по сравнению с 2012 годом увеличилось на 1,6 % и составило 2 174 чел., а за последние пять лет оно возросло на 34,8 %¹⁵.

Что касается 2014 года, то по сравнению с 2013 годом ситуация, связанная с преступностью в отношении детей, в лучшую сторону не изменилась: в отношении несовершеннолетних было совершено уже 86 тысяч преступлений, в результате чего 2553 ребёнка погибли¹⁶.

¹⁵ Из материалов заседания коллегии Следственного Комитета РФ с участием Федерального Уполномоченного по правам ребёнка П.А. Астахова // Официальный сайт Уполномоченного по правам ребёнка. Режим доступа: URL: <http://www.rfdeti.ru/display.php?id=8142>.

¹⁶ См.: Основные статистические данные по вопросам защиты прав и интересов детей (2009-2014 гг.) // Официальный сайт Уполномоченного по правам ребёнка. Режим доступа: URL: <http://rfdeti.ru/files/StatData-2014.pdf>. (Приложение 8).

Кроме того, ежегодно продолжает выявляться около 70 тысяч¹⁷ детей, оставшихся без попечения родителей: в 2012 году – 74,7 тыс. детей¹⁸, в 2013 – 68,8 тыс. детей¹⁹; в 2014 – 61,6 тыс. детей²⁰.

В настоящее время комплексных исследований административно-правового статуса Уполномоченного по правам ребёнка (административные права, обязанности, ответственность, гарантии функционирования в области защиты прав, свобод и законных интересов ребёнка) в российской юридической науке в условиях административно-правовой реформы проводится недостаточно, что актуализирует настоящее исследование. Помимо этого, значительное число работ посвящено конституционно-правовому статусу, причём лишь Уполномоченного по правам человека (В.И. Засыпалова²¹, Д.Е. Феоктистов²², А.Г. Майоров²³, В.В. Эмих²⁴).

В структуре статуса Уполномоченного по правам ребёнка сочетаются как конституционно-правовые, так и административно-правовые основы. Уполномоченный по правам ребёнка имеет полномочия административно-правового характера и, в отличие от Уполномоченного по правам человека, непосредственно Конституцией Российской Федерации не предусмотрен. Соответственно конституционные основы статуса Уполномоченного по правам ребёнка скромны и вы-

¹⁷ См.: Брынцева Г. Сиротпром // Российская газета. 30 января 2013. № 18 (5994). С. 1.

¹⁸ Цифровая Статистика из Доклада Павла Астахова на семинаре органов опеки и попечительства. 18.04.2013 // Официальный сайт Уполномоченного по правам ребёнка. Режим доступа: URL: <http://www.rfdeti.ru/display.php?id=6625>.

¹⁹ Брынцева Г. За год в России на учет взяты 69 тысяч сирот // Официальный сайт Российской газеты. Режим доступа: URL: <http://www.rg.ru/2014/03/17/deti-site.html>.

²⁰ См.: Основные статистические данные по вопросам защиты прав и интересов детей (2009-2014 гг.) // Официальный сайт Уполномоченного по правам ребёнка. Режим доступа: URL: <http://rfdeti.ru/files/StatData-2014.pdf>.

²¹ Засыпалова В.И. Институт Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и в субъектах Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005.

²² Феоктистов Д.Е. Конституционно-правовой статус Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации: сравнительно-правовое исследование: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2012.

²³ Майоров А.Г. Формирование правового института омбудсмена (Уполномоченного по правам человека) в России и за рубежом: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002.

²⁴ Эмих В.В. Компетенция Уполномоченных по правам человека в Российской Федерации: конституционно-правовое исследование: дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2008.

ражены менее ярко и обстоятельно (ст. 7, 35, 72 Конституции РФ), а административно-правовые аспекты статуса, в свою очередь, выражены более определенно ввиду самого уровня его (статуса) правового регулирования.

Конституционно-правовой статус – это основа административно-правового (статуса). Он (конституционно-правовой статус) устанавливает принципиальные основы функционирования Уполномоченного по правам ребенка, определяет его цель, место в механизме гарантий прав человека (ребенка) с учётом главного и изначального предназначения конституционализма – защиты человека от произвола государства, а также связь детского омбудсмена (Уполномоченного по правам ребенка) с парламентом, то есть, по сути, его положение как элемента механизма парламентского контроля (за соблюдением конституционных прав детства).

Административно-правовой статус есть средство достижения целей реализации конституционно-правового статуса, так как:

во-первых, Уполномоченный по правам ребенка, будучи тесно взаимосвязан с исполнительной ветвью власти, посредством реализации административно-правового статуса помогает обеспечить защиту детства от произвола чиновников;

во-вторых, качественная организация института Уполномоченного по правам ребенка, наличие у омбудсмена собственного аппарата управления ведут к эффективной защите прав, свобод и законных интересов ребенка.

Учёные в области административного права, например, А.Б. Зеленцов²⁵, Н.Ю. Хаманева²⁶, Ю.И. Мигачёв, Л.Л. Попов, С.В. Тихомиров²⁷, рассматривают Уполномоченного по правам ребенка как административно-правовой институт,

²⁵ Зеленцов А.Б. Контроль за деятельностью исполнительной власти в зарубежных странах. М.: Изд-во РУДН, 2002. С. 49 - 63.

²⁶ Хаманева Н.Ю. Уполномоченный по правам человека – защитник прав граждан. М., 1998. С. 3 - 49.

²⁷ Попов Л.Л., Мигачёв Ю.И., Тихомиров С.В. Государственное управление и исполнительная власть: содержание и соотношение / под ред. Л.Л. Попова. М.: Норма, 2011. С. 99 - 130.

поскольку осуществляемые им процедуры контроля происходят в административном порядке. В этой связи в настоящей монографии подробно анализируются административные полномочия Уполномоченного по правам ребёнка (проведение проверок; рассмотрение и разрешение жалоб; взаимодействие с исполнительными и муниципальными органами власти; участие в прямой телефонной линии «Ребёнок-Уполномоченный по правам ребёнка»), вопросы создания в Российской Федерации единой системы уполномоченных по правам ребёнка; изучение зарубежного опыта регулирования административно-правового статуса омбудсменов (комиссаров), необходимость осуществления общих и частных расследований нарушений прав детей.

Сегодня именно Федеральный Уполномоченный по правам ребёнка утверждён Межведомственной комиссией Российской Федерации по делам Совета Европы национальным координатором от России по защите прав ребёнка и ликвидации всех форм насилия в отношении детей в рамках программы «Строительство Европы для детей и вместе с детьми»²⁸.

Перечисленные обстоятельства вызывают объективную необходимость более четкой научной и правовой регламентации административно-правового статуса Уполномоченного по правам ребёнка.

В связи с изложенным продолжение изучения административно-правового статуса Уполномоченного по правам ребёнка представляется обоснованным и актуальным, что и привело к написанию настоящей монографии.

²⁸ См.: Объединенный четвертый и пятый периодический доклад Российской Федерации о выполнении положений Конвенции о правах ребенка (CRC/C/RUS/4-5) от 03.06.2011. // Официальный сайт документации Организации Объединенных Наций. Режим доступа: URL: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G12/452/45/PDF/G1245245.pdf?OpenElement>. С. 31.

РАЗДЕЛ 1. АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ СТАТУСА УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ РЕБЁНКА

§ 1.1. Место и роль Уполномоченного по правам ребёнка в системе государственных органов России: историко-правовой аспект

Исследование места и роли Уполномоченного по правам ребёнка в системе государственных органов заставляет более всего обратиться к современной ситуации положения детства в России и задачам Уполномоченного по правам ребёнка, сконцентрированным в его административно-правовом статусе. Но раскрытие статуса Уполномоченного по правам ребёнка невозможно без обращения к истории вопроса защиты прав ребёнка в мире вообще и в России в частности.

Позволим себе пофилософствовать, но не беспредметно, а в привязке к обозначенной теме в её историческом развитии.

Что есть история человечества, кроме истории развития исторических формаций, эволюции самых разных цивилизаций, истории (государственных) этносов и культур, истории войн, демократий, разработки прогрессивных и непрогрессивных законов, создания цивилизованных и нецивилизованных форм общественной морали?!... И кроме многого другого, что стоит за многоточием.

История человечества – это ещё и непрекращающаяся, постоянно изменяющаяся история взаимоотношений взрослых и детей, родителей и детей, смены поколений, государства и детей, протекающих на фоне проблем каждого частного человеческого дня, месяца, года, века. По большому счёту без этого, в сущности, и нет истории. Таким образом и высвечивается символическая и одновременно реальная, очень конкретная фигура, названная и обозначенная простым и понятным всем нам словом «ребёнок». Он, как и во все времена, продолжает оставаться не только центральной фигурой в семейном воспитании, но для государства (любого) – судьбой подрастающих поколений, а, следовательно, его главной заботой. С него (ребёнка) начинается история проблемы, главным

смыслом которой становится короткое, но такое ёмкое слово «защита» – защита прав ребёнка, за которой и возникает медленное, эволюционное зарождение и развитие института защиты прав детей.

Эволюции в мире приводили к постоянному развитию социально-семейных отношений. На разных этапах самые передовые демократии сталкивались и продолжают сталкиваться с различными проблемами подростковой преступности и массовой беспризорности, с высокой смертностью детей (из-за плохого и недостаточного медицинского обслуживания), укоренившимися в обществе опасных социальных пороков, низкого уровня жизни семей.

Время показало, что данные проблемы в мире настолько сложны, что решение их не под силу отдельным, пусть даже и высокоразвитым, странам и государствам и требует объединения усилий всего человечества. Эти факторы и привели к созданию известного института международно-правовой защиты прав ребёнка²⁹.

Права ребёнка – главная цель и важнейший инструмент любого цивилизованного правового государства, стремящегося обеспечить свободу, благосостояние, достоинство, безопасность детей, избавить их от пагубных последствий дестабилизации общества.

Уполномоченный по правам ребёнка занимает особое место в системе защиты конституционных прав и свобод ребёнка, представляющей собой совокупность юридических механизмов, средств, способов, направленных на обеспечение наиболее полной реализации ребёнком правовых возможностей, закреплённых в Российской Конституции, пресечение их нарушений, восстановление нарушенных прав, свобод и законных интересов, а также предупреждение нарушений конвенционных прав, свобод и законных интересов.

Соответствующих документов (законов, постановлений, указов, посланий) более чем достаточно, ребёнок же нуждается в практических шагах государства

²⁹ Астахов П.А. Права ребёнка. М.: Эксмо, 2010. С. 5.

и неправительственных организаций по их внедрению в жизнь, в практику детства, в наиболее успешную интеграцию в общество, в соблюдение гарантий по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

В защите прав детей участвуют органы опеки и попечительства, прокуратура, полиция, комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав и другие государственные и общественные организации, центры социальной помощи семье и детям, центры экстренной психологической помощи по телефону, социально-реабилитационные центры для несовершеннолетних, а также центры помощи детям, оставшимся без попечения родителей. Число общественных организаций растёт с каждым годом. В основе их деятельности лежат нормы международного права, и первая среди них – Конвенция ООН о правах ребёнка³⁰.

Роль Уполномоченного по правам ребёнка в системе защиты прав и свобод обуславливается единственной целью учреждения данного института – обеспечение гарантий государственной защиты прав и свобод ребёнка, их соблюдения и уважения государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами. Для иных государственно-правовых институтов, также входящих в систему защиты основных прав и свобод, этот вид деятельности является лишь одним из направлений их функционирования. Кроме того, традиционно институт Уполномоченного (омбудсмана) принято рассматривать как своего рода посредника, «медиатора» между гражданским обществом и государственными органами, что значительно повышает его роль в системе государственного управления.

Между становлением института Уполномоченного по правам ребёнка в России и его созданием – дистанция огромного размера, поглотившая усилия, в

³⁰ Конвенция о правах ребенка (принята 20.11.1989 Резолюцией 44/25 Генеральной Ассамблеи ООН) // Сборник международных договоров СССР. 1993. Вып. XLVI.

том числе и государств мира, и самой России, по выработке комплексных согласованных мероприятий по защите прав ребёнка, его воспитанию, разработке новых законов, совершенствованию норм общественной морали и др.

Возникает некая историческая ретроспектива, в которой можно проследить усилия государства в деле зарождения института защиты прав детей.

Россия отметила 1150-летие Российской государственности. Это богатейший исторический путь, величайшие исторические события и культурные завоевания, огромный практический самобытный, национальный потенциал, обрётённый ею, в том числе и в решении проблем детства. Она шла, развиваясь и нащупывая свою дорогу, свой путь к тому, что сегодня называется институтом Уполномоченного по правам ребёнка, роль которого бесконечно возрастает.

Детские «риски» (рис. 1) – это нерешение проблем в Российском обществе к концу XX – началу XXI века. А ведь Россия пыталась их решать в своей истории ещё в дореволюционный период, думая о системе административно-правового регулирования защиты прав ребёнка. *Жестокое обращение с детьми в России в наши дни – это, по мнению автора, обескураживающий прецедент.*

Чтобы оценить социальное значение «детского вопроса», необходимо не только вскрыть условия, создающие ныне нетерпимое положение, в котором находится порой подрастающее поколение (в особенности беспризорные и брошенные родителями дети), но и следует обратиться к историко-правовым истокам данной проблемы, чтобы заимствовать из прошлого всё то хорошее, что существовало в нашем Отечестве в отношении правовой и социальной защиты малолетнего ребёнка в семье и обществе³¹.

Поддержку бесприютным и беспризорным детям оказали законодательные мероприятия, особенно во второй половине XIX века, а также различные филантропические общества и учреждения. Справедливым будет вспомнить имена известных историков права, привнёсших свои мысли в попытки решения вопросов

³¹ Хохидра О.Н. Государственно-правовое регулирование защиты прав и законных интересов детей в дореволюционной России: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Нижний Новгород, 2008. С. 3.



Рис. 1. Угрозы и опасности современного мира

детства, таких, как М.Ф. Владимирский-Буданов³², К.А. Неволин³³, А.И. Загорский³⁴, И.Г. Оршанский³⁵, К.П. Победоносцев³⁶, Н. Воскобойников³⁷, Е. Максимов³⁸.

Первые попытки законодательной регламентации в области имущественной защиты прав и интересов детей, связанные с усилиями Церкви по законода-

³² Владимирский-Буданов М.Ф. Обзор истории русского права. Издание второе с дополнениями. С.-Петербург; Киев: издание книгопродавца Н.Я. Оглоблина, 1888.

³³ Неволин К. История российских гражданских законов: в 3 т. Т. 1. Введение и книга первая о союзах семейственных. С.-Петербург: Типография Императорской Академии наук, 1851.

³⁴ Загорский А.И. Курс семейного права. Издание второе с переменами и дополнениями. Одесса: Типография Акционерного Южно-Русского О-ва Печатного Дела, 1909.

³⁵ Оршанский И.Г. Исследования по русскому праву семейному и наследственному. С.-Петербург, 1877.

³⁶ Победоносцев К.П. Курс гражданского права. Ч. 2. Права семейственные, наследственные завещательные. М.: Статут, 2003.

³⁷ Воскобойников Н. Материалы по истории призрения бедных и неимущих в России // Тюремный вестник. 1893. № 10. С. 402-423.

³⁸ Максимов Е. Деятельность организаций Комитета Попечительства о трудовой помощи, образованных для нужд военного времени, за срок с 1 мая по 1 ноября 1915 года // Трудовая помощь. Петроград: Государственная Типография, 1916. № 1. С. 1-6.

тельной опеке, отмечены в Пространной редакции «Русской правды» (систематический свод Правды Ярослава, его сыновей, внуков и Устав князя Владимира Мономаха)³⁹, в «Домострое»⁴⁰ (XVI век). Лишь к 1551 году регулирование отношений родителей и детей (по Стоглаву) выходит на государственно-правовой уровень. Правила отношения к детям читаются в Соборном уложении 1649 года, где говорится о телесных наказаниях детей и лишь тюремном заключении родителей на один год и церковном покаянии за убийство ребёнка «а смертью отца и матери за сына и за дочь не казнити»⁴¹.

Сочинения Константина Невוליной, вошедшие в Том первый «Истории российских гражданских законов», изданных в Санкт-Петербурге в 1851 году, составили Введение и Книгу первую «О союзах семейственных». Среди рассмотренных К. Невוליным вопросов особо следует выделить важнейшие для системы государственного управления защитой детства:

- «о союзе родителей и законных детей;
- об установлении союза между родителями и законными детьми (законодательство до Петра Великого, со времени Петра Великого – с указами императрицы Екатерины II по конкретным мерам защиты малолетних детей, а также нормативными правовыми актами Александра I);
- о правах и обязанностях, в том числе личных, возникающих из союза между родителями и законными детьми, во-первых, от принятия христианства, во-вторых, со времён Петра Великого;
- о сущности власти родительской;
- о средствах власти родительской;
- об ограничениях власти родительской;

³⁹ Чистяков О.И. Российское законодательство X – XX веков: в 9 т. Т. 1. Законодательство периода образования и укрепления Русского централизованного государства. М.: Юрид. лит., 1984. С. 64-129, 163-188, 189-208; Хрестоматия по истории государства и права России / составитель Ю.П. Титов. М.: Проспект, 2001. С. 9-27.

⁴⁰ Яковлев В.А. Домострой. 2-е изд. испр. Одесса: Типография А. Шульце, 1887. С. 42-57.

⁴¹ См.: Титова М.И. К вопросу истории насилия в семье // История государства и права. 2008. № 9. С. 9.

- о правах и обязанностях по имуществам (законодательство до Петра Великого, со времени Екатерины II);
- о правилах, регулирующих деятельность по опеке и попечительству над несовершеннолетними и изложенных как в Учреждении о губерниях 1775 года, так и после него;
- о местах, заведывающих делами опеки, и подчинённости этих мест;
- о правах опекуна в отношении малолетнего и его (малолетнего) имущества»⁴².

Особенно актуальными, как и в настоящее время, являлись исследования, посвященные сущности власти родительской. Вот как определено понятие этой власти: «родители суть властелины над своими детьми; природная любовь к детям предписывает им долг дать детям пропитание, одежду и воспитание доброе и честное по состоянию»⁴³.

В 1826 году родителям вменено в обязанность обращать своё внимание на нравственное образование своих детей и стараться домашним воспитанием приготовить нравы их и содействовать видам правительства. Представляется важным, что ещё в 1831 году было постановлено, что дети от 10 до 18 лет должны быть воспитываемы внутри России⁴⁴!!! С какой укоризной звучит эта мысль для нас, живущих в XXI веке и «раздающих» своих детей направо и налево.

А что же дети? «Дети долг имеют оказывать родителям чистосердечное почтение, послушание, покорность и любовь и служить им самым делом, словами же и речами отзываться об них с величайшим почтением, сносить родительские исправления и увещания терпеливо, без ропота, и да продолжится почтение и по кончине родителей»⁴⁵.

⁴² См.: Неволин К. История российских гражданских законов: в 3 т. Т. 1. Введение и книга первая о союзах семейственных. С. -Петербург: Типография Императорской Академии наук, 1851.

⁴³ Там же, с. 328.

⁴⁴ См.: Неволин К. История российских гражданских законов: в 3 т. Т. 1. Введение и книга первая о союзах семейственных. С. -Петербург: Типография Императорской Академии наук, 1851. с. 328-329.

⁴⁵ Там же, с. 328.

Статусами детей и их родителей интересовался Заслуженный Ординарный профессор императорского Новороссийского Университета, доктор гражданского права *А.И. Загоровский*. В 1909 году в Одессе он создаёт и публикует «Курс семейного права», в котором рассматриваются «действующее законодательство» «о личных отношениях между родителями и детьми», «о родительской власти», «о роде содержания», имущественные отношения, а также делается попытка анализа Общенемецкого и Итальянского кодексов и отвержение их как неудобных.

«Наш закон обязывает детей не имущим средств родителям доставлять пропитание и содержание по самую смерть. Обязанность детей содержать родителей, находящихся в бедности и дряхлости, есть одно из древнейших постановлений нашего права»⁴⁶, – о чём гласят и «Русская правда», и Псковская Судная Грамота, и Уложение Алексея Михайловича.

Так, по Русской Правде материнское наследство достаётся тому из сыновей, у которого мать жила и который её кормил. В Псковской Судной Грамоте установлено, что если сын не прокормит отца или матери до смерти их, а потом захочет выделиться из общего хозяйства («дома»), то он лишается права на свою наследственную долю (ст. 53); а по Уложению Алексея Михайловича – «который сынъ или дочь отца и мать при старости не учнетъ кормить... и в томъ на нихъ отецъ или мать учнутъ Государю бити челомъ и такимъ детемъ за такія ихъ дела чинити жестокое наказаніе, бити кнутомъ нещадно и приказати имъ быти у отца и матери во всякомъ послушаніи (гл. 22, ст.5)»⁴⁷.

Загоровский А.И. отмечает, что *по отечественному праву издревле считалось обязанностью родителей заботиться о воспитании судьбы своих детей. Без согласия родителей дети не могли вступать в холопство, принимать мона-*

⁴⁶ См.: Загоровский А.И. Курс семейного права. Издание второе с переменами и дополнениями. Одесса: Типография Акционерного Южно-Русского О-ва Печатного Дела, 1909. С. 291-292.

⁴⁷ Там же, с. 292.

шество, а с конца XVII века родители должны были взрослых сыновей представлять на царскую службу⁴⁸. Ссылаясь на право других стран и народов, профессор А.И. Загоровский умело пользуется фразами «наш закон», «наше право», вычлняя особенности российского права и его законов; выделяет материал «о мерах против злоупотребления родительской властью», «о лишении родительской власти».

Загоровский А.И. замечает, что «общее наше законодательство не даёт подобных мер охраны (как в законах остзейских) на случай злоупотребления родителями своею властью. Самые безнравственные родители, поведение которых развращающим образом действует на детей, страдающих морально и физически, сохраняют всю полноту своей власти, как и родители безукоризненной нравственности и вполне чадолюбивые»⁴⁹. Так он ставит вопрос о необходимости анализа, изучения и сравнения мер охраны на случай злоупотребления родителями своей властью.

«Нельзя однако же сказать, чтобы законодательство наше оставляло без внимания злоупотребление родителями своею властью и преступления последних по отношению к детям. Напротив, уголовный закон преследует такие преступления и даже усиливает за них наказания. Так, мы находим в нем следующие постановления. *Родители, вовлекшие умышленно несовершеннолетних детей своих в какое-либо преступление, через употребление во зло своей властью или посредством преступных внушений, хотя бы они сами в том преступлении непосредственного участия не принимали, подвергаются за это высшей мере наказания, за те преступления в законе определенных (улож. о наказ., ст.1587). За причинение детям родителями увечья и повреждения в здоровье или умственных способностях, наказания, положенные за эти преступления, возвышаются на*

⁴⁸ См.: Загоровский А.И. Курс семейного права. Издание второе с переменами и дополнениями. Одесса: Типография Акционерного Южно-Русского О-ва Печатного Дела, 1909. С. 297.

⁴⁹ Там же, с. 314.

две степени (ст. 1492). Родители, которые через явное, соединенное с жестокостью, злоупотребление властью, побудят дитя свое к самоубийству, подвергаются заключению в тюрьме на время от 8 месяцев до 1 года и четырех месяцев, с лишением некоторых особенных прав и преимуществ (ст. 1476)»⁵⁰.

Исследования по Русскому праву, семейному и наследственному оставил *И.Г. Оршанский*, напечатав их в Санкт-Петербурге в 1877 году и рассмотрев личные неимущественные отношения супругов, юридическую природу брака, личные отношения супругов относительно детей⁵¹, что особенно важно в свете темы настоящего исследования.

Автор Высочайшего Манифеста от 29 апреля 1881 года⁵², провозгласившего незыблемость самодержавия, друг Ф.М. Достоевского, профессор Московского государственного университета, известный своими трудами по «Курсу гражданского права», явившийся классиком российской цивилистики, Константин Петрович Победоносцев посвятил своё творчество, в том числе и анализу семейных отношений.

Он исследовал сущность самих семейных отношений, таких институтов, как брачный союз, опека и попечительство. Кроме того, уделил внимание решению проблемы усыновления и анализу отношений, возникающих при этом, не оставил без внимания вопросы, во-первых, наследования по закону, во-вторых, духовных завещаний. Часть вторая «Курса гражданского права» – «Права семей-

⁵⁰Загоровский А.И. Курс семейного права. Издание второе с переменами и дополнениями. Одесса: Типография Акционерного Южно-Русского О-ва Печатного Дела, 1909. с. 314-315.

⁵¹ Оршанский И.Г. Исследования по русскому праву семейному и наследственному. С.-Петербург, 1877. С. 1-5, 94-101.

⁵² Манифест (Собр. Узак. 1881 г. Апреля 29, ст.247) «О призыве всех верных подданных к служению верою и правдою Его Императорскому Величеству и Государству, к искоренению гнусной крамолы, к утверждению веры и нравственности, доброму воспитанию детей, к истреблению неправды и хищения, к водворению порядка и правды в действии учреждений России» от 29 апреля 1881 года // Полное Собрание Законов Российской Империи: Собрание третье: С 1 марта 1881 года по 1913 год: в 33 т. (С.-Петербург; Петроград. : Гос. тип., 1885-1916). Т. 1. Со дня восшествия на престол Государя Императора Александра Александровича (1 марта 1881 года) по 31 декабря 1881 года: От № 1 - 585 и Дополнения. № 118. С.-Петербург; Петроград.: Гос. тип., 1885. С. 53-54.

ственные, наследственные и завещательные» – состоит из трёх отделов: 1) семейные отношения, 2) вопросы наследования по закону, 2) понятие и сущность духовных завещаний⁵³.

«Обзор истории русского права» профессора М.Ф. Владимирского-Буданова, 1888 года касается снова взаимоотношений родителей и детей: 1) состава семейной власти; 2) лиц, подчинённых родительской власти, то есть детей; 3) оснований и сущности семейной власти. Владимирский-Буданов М.Ф. поясняет, что «основание родительской власти не есть ни частное (*dominium*), ни государственное (*imperium*), а *potestas*. Следует отметить, что это понятие у нас ближе к последнему, чем к первому. Титул власти у нас – государь-батюшка, государыня-«матушка». Право родительской власти состоит более в управлении и суде, чем в частной экономической эксплуатации детей. Отношения детей к родителям характеризуются термином *pietet*, которым обозначается внутренняя свободная подчинённость, а не внешняя принудительность повиновения. По русскому обычному праву семейная власть принадлежит родителям, а иногда одному из детей по выбору или семьи, или общины»⁵⁴. Представляется важным заметить, что учёным сделан подробный исторический экскурс в историю вопроса начиная с XVI века с включением системного исследования функционирования института опеки⁵⁵.

Тем, кто занимается вопросами детства, следует обратиться к работам А.Н. Афанасьева⁵⁶, Я.В. Ханькова⁵⁷, П. Авраменко⁵⁸, В.М. Бензина⁵⁹, А.Д.

⁵³ Победоносцев К.П. Курс гражданского права. Ч. 2. Права семейственные, наследственные завещательные. М.: Статут, 2003 (Классика российской цивилистики).

⁵⁴ Владимирский-Буданов М.Ф. Обзор истории русского права. Издание второе с дополнениями. С.-Петербург; Киев: издание книгопродавца Н.Я. Оглоблина, 1888. С. 393-401.

⁵⁵ Владимирский-Буданов М.Ф. Обзор истории русского права. Издание второе с дополнениями. С.-Петербург; Киев: издание книгопродавца Н.Я. Оглоблина, 1888. С. 401-404.

⁵⁶ Афанасьев А.Н. Историческое развитие вопросов о призрении в России // Отечественные записки. С.-Петербург: Типография И. Глазунова и Комп., 1850. Т. 72. Раздел II. № 10. С. 123-144.

⁵⁷ Ханьков Я.В. Исторический очерк правительственных мер по части общественного призрения в России // Журнал Министерства внутренних дел. 1851. № 10. С. 60-109.

⁵⁸ Авраменко П. Из истории русской церковной благотворительности в Синодальный период (XVIII век) // Трудовая помощь. Петроград: Государственная Типография, 1916. № 2. С. 171-181.

⁵⁹ Бензин В.М. Церковно-приходская благотворительность на Руси. Из журнала «Трудовая помощь», Май – Декабрь 1906 г. С.-Петербург: Государственная типография, 1907.

Стога⁶⁰, исследования которых посвящены зарождению, историческому эволюционному развитию вопросов о призрении неимущего населения в России, в том числе и нищенствующих детей.

Первого из них, А.Н. Афанасьева, интересует, когда появился вопрос призрения в России, каков был первый период его развития на русской почве.

Исследовательский характер работы А.Н. Афанасьева подчеркивает тот факт, что с целью более детального изучения становления системы общественного призрения в России необходимо сформулировать существенные и требующие внимания аспекты, среди которых:

- причины, вызывавшие на Руси бедность;
- характер призрения (вполне частный; призрение князей и церкви (Устав Владимира, объём благотворительности духовенства и монастырей, скудельницы));
- было ли достаточным призрение на первоначальном этапе его развития в России⁶¹.

В исследовании А.Н. Афанасьев анализирует время от первых зачатков, в которых выразилось зарождение на Руси народной благотворительности, до преобразований, сделанных в области призрения бедных Императрицей Екатериной II⁶². Убедительно звучит словосочетание «народная благотворительность», и это при попытке рассказать о первых зачатках её.

Категорично следующее заявление: «припоминая общее движение истории человечества, мы останавливаемся на том весьма поучительном явлении, что собственно призрение начинается вместе с христианством»⁶³ в Древнем мире,

⁶⁰ Стог А.Д. О общественном призрении в России. Ч. 1. О начале устройства в России общественного призрения, о нынешнем состоянии оно под ведомством приказов общественного призрения и изданные о сем предмете законы до учреждения губерний. С.-Петербург: Издано при Министерстве Полиции, 1818; Ч.2. Свод законов Приказов Общественного Призрения. С.-Петербург: Морская типография, 1818.

⁶¹ См.: Афанасьев А.Н. Историческое развитие вопросов о призрении в России // Отечественные записки. С.-Петербург: Типография И. Глазунова и Комп., 1850. Т. 72. Раздел II. № 10. С. 123-144.

⁶² Афанасьев А.Н. Историческое развитие вопросов о призрении в России // Отечественные записки. С.-Петербург: Типография И. Глазунова и Комп., 1850. Т. 72. Раздел II. № 10. С. 123.

⁶³ Там же, с. 123.

ещё не был признан человек как личность, скорее, гражданин как часть государства и орудие его целей⁶⁴. Так было вплоть до его (Древнего мира) падения. И именно оно (падение) явилось новым началом, «так высоко поставившим человека, которое окончательно было провозглашено христианством и развито историей новых народов. Человек получил религиозное освящение; за ним, как за человеком, признано высокое нравственное достоинство; самый внутренний, духовный мир его начал иметь великую цену. Такое уважение к человеческой личности и такое равнодушие к материальным благам развили чувства сострадания, милосердия и любви»⁶⁵.

Так возникло частное призрение, оно и приняло мало-помалу форму общественной благотворительности. И русская история уделяет этому самое пристальное внимание. Вопросы призрения связаны и с понятием бедности на Руси, о чем подробно изложено Я.В. Ханьковым в его историческом очерке правительственных мер по части общественного призрения в России⁶⁶, в котором он исследовал отношения (разработал подробный комментарий и систематическую классификацию), вследствие которых возникают проблемы призрения, такие, как «причины обеднения и проистекающие из того вида бедности; роды пособия, свойственные каждому виду бедности; учреждения, необходимые для осуществления различных пособий; источники средств для такого рода пособий; порядок заведывания делами общественного призрения»⁶⁷.

Была ли бедность в Древней Руси? Летопись от 996 года даёт нам соответствующую лексику: «убогие», «нищие». Слова эти встречаются довольно часто. Таким образом, в сознании возникают немаловажные и требующие ответа вопросы: каковы причины бедности; как она (бедность) развивалась; в каком объёме? Пауперизма в значительной степени не было.

⁶⁴ Афанасьев А.Н. Историческое развитие вопросов о призрении в России // Отечественные записки. С.-Петербург: Типография И. Глазунова и Комп., 1850. Т. 72. Раздел II. № 10. С.123.

⁶⁵ Там же, с. 123-124.

⁶⁶ Ханьков Я.В. Исторический очерк правительственных мер по части общественного призрения в России // Журнал Министерства внутренних дел. 1851. № 10. С. 60-109.

⁶⁷ Там же, с. 64.

«В I-ом своём веке Русь жила патриархально, слаба родовая связь, быт требовал и вызывал только лишь необходимые первоначальные промыслы как средства для собственного существования»⁶⁸: земледелие, охота (богатые и пахотные пространства и леса). Летопись называет славянский народ земледельческим и звероловным. В XI и XII столетиях упоминания о стадах коней, волов и овец свидетельствуют о важности скотоводства для славянского народа.

Потребности князей были незначительны и, таким образом, не могли вызывать народную производительность. Соответственно была естественна торговля с Грецией: отечественные товары обменивались на греческие вина, овощи, золото, серебро. Послы и купцы составляли сердцевину княжеской торговли. Безусловно, князья нуждались в сбыте полученной посредством бартера продукции. Следует отметить, что на первоначальном этапе следует говорить «о случайности торговой промышленности».

Афанасьев А.Н. отмечает, что именно случайные причины способствовали появлению убогих и нищих, стоящих ниже обычного уровня жизненных средств⁶⁹. Родовое устройство Древней Руси вело к междоусобицам, кровавым спорам, битвам, войнам. Разрушения, сбор податей ярмом ложились на городское и сельское население, а рядом, естественно, – корысть, произвол сборщиков дани, посадников, тиунов, детских и мечников.

Появлению нищих, убогих способствовали набеги кочующих варваров, неурожай, холода и засухи, пожары, бури, истреблявшие до половины городов. Таким образом, становится понятным случайное появление бедности и нищеты, которые способствовали в христианском обществе установлению призрения. Каково оно было? До половины XV столетия оно оставалось частным.

⁶⁸ Афанасьев А.Н. Историческое развитие вопросов о призрении в России // Отечественные записки. С.-Петербург: Типография И. Глазунова и Комп., 1850. Т. 72. Раздел II. № 10. С. 124-125.

⁶⁹ Там же, с. 126.

Общественного же призрения, более цивилизованного, более организованного ещё не было, поскольку оно ещё не зародилось, не успело развиваться из частного. Философски определённо звучит тезис: «вообще призрение идёт наряду с развитием норм общественного быта»⁷⁰. «Сама нищета не могла быть тогда рассматриваема как болезнь целого, ибо не было ещё сознания о принципе государственном. Владельный род и владельные семьи, на которые он потом распался, являются собственниками, а не властелинами в государственном смысле. Поэтому, если нищета и вызывала что-нибудь в свою пользу, то - непосредственное чувство сострадания и милосердия, даже не всегда сознательное, как чувство, природное человеку; не более. Вот почему мы не встречаем других фактов, указывающих на частное призрение, чрез весь этот период. Этими последними фактами богата летопись»⁷¹.

В форме прямой, непосредственной подачи милостыни частное призрение появилось вместе с христианством и стало исходить от князей, монастырей, церквей и духовенства, так как они первыми усвоили христианские понятия, и у них было больше возможностей помогать⁷².

«О прочем населении летописцы молчат, и молчание их знаменательно, потому что они с любовью записывают всякое богоугодное и благотворительное дело»⁷³, например, строительство церквей, дарование привилегий духовенству, наделение его именьями, милостыни нищим. Почти всякий князь делал что-либо в пользу благотворительности (для спасения души). Особенно славят летописцы Владимира при описании его погребения: он разрешал приходить на свой двор нищим и убогим, где выдавали питьё и пищу; по городу возили телеги с хлебом, мясом, рыбой, овощами различными, с бочонками мёда и вопрошали, где *больные и нищие, которые не могут ходить (им полагалось питание на потребу)*?⁷⁴.

⁷⁰ Афанасьев А.Н. Историческое развитие вопросов о призрении в России // Отечественные записки. С.-Петербург: Типография И. Глазунова и Комп., 1850. Т. 72. Раздел II. № 10. С. 128.

⁷¹ Там же, с. 128-129.

⁷² См.: там же, с. 129.

⁷³ Там же, с. 129.

⁷⁴ Там же, с. 130.

Его (Владимира) называли «братолюбцем» и «нищелюбцем». В своём поучении Владимир говорит, что не надо забывать убогих, надо кормить их, подавать сироте и вдовице, посетить больного.

Андрей Боголюбский поставил много храмов, святынь, монастырей, кормил иноков и убогих, был отцом для всех, возил мёд больным по затворам, «за что летописец называет его вторым Соломоном»⁷⁵. То же говорится о Великом князе Всеволоде (1212 год) и почти обо всех других князьях. При строительстве церковей князья устраивали праздники, раздавали убогим по 500 гривен, варили 300 провар мёда. Праздники продолжались по восемь дней, а на протяжении трёх дней кормили нищих. Раздачей милостыни сопровождалась погребения князей. Рядом с княжеским призрением – церковное, с тем же характером частного призрения⁷⁶.

Имели место пожертвования на пользу церкви и нужды служителей, дарование привилегий: 1) десятин, 2) пошлин, 3) освобождение от тягостей, 4) пожертвования драгоценностей и недвижимого имущества. Многие князья раздавали своё имение перед смертью, например, Ярослав Галицкий. Завещали сёла с челядью и со всеми принадлежностями, города с приписанными волостями, оброками и угодьями. В этой щедрости усматривается и вредная сторона, но пользы было больше, ибо церкви «от щедрот» своих давали средства училищам, вспомоществование больным, бедным, сирым, странникам, убогим. Итак, призрение стало церковным, это отразилось в соборных постановлениях (церковное попечение бедных, старых, вдов, о богадельнях при храмах и монастырях)⁷⁷. Ведомством церкви стали регулироваться статусы паломников, странников, прощенников, задушных людей, юродивых, а позже и странноприимных домов и гостиниц. Известно, что «киевопечерский игумен Феодосий устроил при своей

⁷⁵ Афанасьев А.Н. Историческое развитие вопросов о призрении в России // Отечественные записки. С.-Петербург: Типография И. Глазунова и Комп., 1850. Т. 72. Раздел II. № 10. С. 131.

⁷⁶ Там же, с. 132.

⁷⁷ Там же, с. 135.

обитатели особый двор с церковью св. Стефана для нищих, слепых, хромых и других увечных, уделяя в их пользу десятую часть от монастырских доходов»⁷⁸. Это была выборочная (персональная) благотворительность, которая в принципе считалась редким и случайным явлением. Представляется важным сказать, что особо устроенных богаделен в том смысле, как мы привыкли их понимать, пока не существовало.

В меньшей степени следует говорить о больницах. Греческих врачей-профессионалов ещё не было, а примеры врачевания во многом «чудесны». За больными ходили иноки, пользовались домашней медициной, чуждой научности. И снова его величество случай. Из оставленных описаний моров и других повальных болезней следует, что особую опасность представляли голод, смерть, истребление жатв в военное время, неурожай, повышение цен на хлеб. В 1090 году был мор в Киеве, где в две недели умерли до 7000 человек⁷⁹. В 1128 году – голод и мор в Новгороде, «жители питались липовым листом, березовой корой, мохом, соломою и конским мясом; отцы продавали детей в рабство; мёртвые тела валялись по улицам...»⁸⁰. Голод и мор вели к тому, что «христианское сострадание приняло на себя обязанность погребать все разбросанные трупы». Так возникли убогие дома и скудельницы (первые века христианства на Руси). В четырёх скудельницах мёртвых – 42 000 (4 тьмы да 2000). Так возникло призрение мёртвых. Последним в пристанище, могиле, не отказывали⁸¹.

Древнейшая Русь не знала опеки и попечения о незаконнорожденных детях⁸². Какие-либо данные об этом отсутствуют. Долго сохранялись остатки языческих верований. Брак в XII веке считался в народе церемониальным обрядом, необходимым только для князей и бояр; низшие классы довольствовались плесканием. Новорождённых матери иногда носили не к священникам (на молитву),

⁷⁸ Афанасьев А.Н. Историческое развитие вопросов о призрении в России // Отечественные записки. С.-Петербург: Типография И. Глазунова и Комп., 1850. Т. 72. Раздел II. № 10. С. 137.

⁷⁹ Там же, с. 140.

⁸⁰ Там же, с. 140.

⁸¹ Там же, с. 141.

⁸² Там же, с. 142.

а к волхвам. «Произвольные разводы, двоеженство, браки в близких степенях родства, встречаются у нас весьма поздно, несмотря на сильное противодействие духовенства»⁸³.

Неясность народных убеждений вела к тому, что различие между законнорожденными или незаконнорожденными детьми было весьма слабым. Таким образом, «незаконнорожденные росли в семьях, а выгоды и права толковались в пользу законнорожденных, вторые же были плодом нечистым, вопиющим о наказании отца и матери»⁸⁴.

Лишь церковный Устав Владимира все дела о прелюбодеянии и подкидышах предал церковному суду, на основании греческих законов⁸⁵.

Отметим, что благотворительность князей собственно примыкает к призрению церковному, доставляя последнему необходимые средства и пособия⁸⁶. В трудных ситуациях княжеского и церковного призрения было достаточно. На первом плане было непосредственное, субъективное чувство, вызванное нравственным учением новой религии, которая «обещает за дело любви и милосердия – спасение души и великие награды в другом мире»⁸⁷. Таково было частное призрение на Руси до половины XV столетия и даже далее.

Проведённое А.Н. Афанасьевым исследование зарождения на Руси «народной благотворительности»⁸⁸ показывает, что сирота, лишённый семьи, – самое несчастное существо в Древней Руси, потому что отвергается родом⁸⁹. Таким образом, действительно, родового призрения не было. И лишь когда род уступил семье, семейные интересы оказались выше. «Тогда ... и нищета высказывает большие притязания, и призрение принимает больший объём»⁹⁰.

⁸³ Афанасьев А.Н. Историческое развитие вопросов о призрении в России // Отечественные записки. С.-Петербург: Типография И. Глазунова и Комп., 1850. Т. 72. Раздел II. № 10. С.142.

⁸⁴ Там же, с. 142.

⁸⁵ Там же, с. 142.

⁸⁶ Там же, с. 142-143.

⁸⁷ Там же, с. 143.

⁸⁸ Там же, с. 123-144.

⁸⁹ Там же, с. 144.

⁹⁰ Там же, с. 144.

Бензин В.М. исследует церковно-приходскую благотворительность на Руси, повествуя о различных ведомствах, ведающих этим, и замечая при этом, что едва-ли это дело выигрывает при отсутствии органического единства и общественного контроля⁹¹.

Он трактует «благотворительность по приходам» вполне целесообразной, ибо в них «наиболее безошибочно могут быть определены действительные нужды благотворимых и наиболее применима *скорая помощь на месте* в тех случаях, когда проволочки и переписка по инстанциям различных благотворительных учреждений является прямо губительной для бедняка»⁹².

Бензин В.М. замечает, что «начиная с XI века голос пастырей постоянно призывает к милостыне и хвалению за неё»⁹³.

Ученым представлена историческая ретроспектива вопроса, яркие проповеди на эту тему: «нужно ли говорить, что такая цветистая, но не лишенная силы проповедь должна была сильно действовать на воображение и чувство древнерусского православного человека. Без сомнения, слушатель, уходя из церкви, мог не упомнить всех метафор и затейливых выражений книжной проповеди, но мысль, что милостыня есть царица всех добродетелей, оставалась в сознании и воспитывала у людей убеждение в чрезвычайной важности благотворения. Составлялось воззрение, что несправедливое приобретение богатства, нарушение поста и другие грехи заглаживаются милостынею, которая служит таким же верным средством искупления от грехов, каким служит вода для заливания огня»⁹⁴.

Авраменко П. рассматривает два периода в истории благотворительности на Руси включительно до первой четверти XIX столетия: 1) от начала христианства и до царствования Петра Великого; 2) более всего интересующий учёного XVIII век и начало XIX столетия.

⁹¹ Бензин В.М. Церковно-приходская благотворительность на Руси // Трудовая помощь. Май – Декабрь 1906г. С.-Петербург: Государственная типография, 1907. С. 1.

⁹² Там же, с.1.

⁹³ Там же, с. 6.

⁹⁴ Там же, с. 11-12.

В первом периоде он отмечает «случайную благотворительность» со стороны церкви и других лиц и «весьма скудное существование общественных учреждений»⁹⁵. Со стороны церкви отсутствовало систематически организованное призрение убогих, расплодилось нищенство. Стоглавый собор в редких выражениях осудил сложившуюся ситуацию и предпринял «первую попытку упорядочить дело благотворительности. Предложено было привлечь к организации деятельности по призрению, в том числе детей, не только церковь, но и общество и правительство»⁹⁶. И всё же ещё долгое время дело благотворения оставалось в руках церкви.

Ханыков Я.В. акцентирует внимание на том, что благотворительную деятельность осуществляли не только богатые храмы и монастыри, но и богадельни при деревенских церквях, а также больницы, училища и др. Особое внимание было обращено на сбор для царской казны денежных средств, необходимых для выкупа пленных. Таким образом, появилось выражение «полоняничные деньги».

Даже Святейший Патриарх принимал активное участие в мероприятиях, связанных с призрением различных категорий людей, в том числе, и детей. Так, например, при патриаршем доме в большие праздники и дни поминовения Государей и Святителей оказывали значительную помощь нищим; в день кафедрального праздника Успения Богоматери кормили при доме Патриарха до 2500 бедных людей всякого звания. На иждивении патриаршего казённого приказа содержались богадельни, состоявшие в разных частях города Москвы, именуемые домовыми, келейными богадельнями Патриарха. *Делаются попытки решить вопросы нищих в государственном масштабе, особенно тех, которые крадут малых ребят с улицы*⁹⁷.

Уделяется пристальное внимание

⁹⁵ Авраменко П. Из истории русской церковной благотворительности в Синодальный период (XVIII век) // Трудовая помощь. Петроград: Государственная Типография, 1916. № 2. С. 171.

⁹⁶ Там же, с. 172.

⁹⁷ Ханыков Я.В. Исторический очерк правительственных мер по части общественного призрения в России // Журнал Министерства внутренних дел. 1851. № 10. С. 97.

– «важнейшему вопросу о средствах на пищу, одежду, и дрова... «О нищенских детях, ребят и девок, которые также по улицам бродят милостыни просить, надобно Великого же Государя Указ учинить», где не забыть о дворах, в которых их обучат грамоте, ремеслу; девок же отдать для учения по монастырям;

– развитию таких наук, как цифирная (арифметика), фортификация или инженерная наука, архитектура, живописная наука с перспективою, геометрия, а также различные ремёсла;

– анализу мер противодействия опасным людям, прежде всего, ворами»⁹⁸.

Заметим, что в полной мере вопросами благотворительности мир озабочен с XVI века (особенно в Испании). Что касается России, то уже в XVII веке, по мысли Я.В. Ханькова, в России понимали настоящую значимость общественного призрения.

По мнению В.М. Бензина, лишь период с начала XVIII века и до второй половины XIX можно назвать государственным, поскольку были внесены значительные перемены в дело церковно-приходской благотворительности⁹⁹. Авраменко П., как и В.М. Бензин, считает, что лишь в XVIII веке начался новый период в истории благотворительности, который явился церковно-государственным¹⁰⁰.

Примечательно мнение Я.В. Ханькова: «Доселе не было ещё, да нельзя и представить себе *гражданского общества*, не только такого, в котором бы все члены пользовались равною, вполне удовлетворяющую их степенью благосостояния, но даже и такого, где бы не встречалось многих лиц, совершенно лишённых возможности обеспечить своё существование собственными средствами»¹⁰¹.

⁹⁸ Ханьков Я.В. Исторический очерк правительственных мер по части общественного призрения в России // Журнал Министерства внутренних дел. 1851. № 10. С. 105.

⁹⁹ Бензин В.М. Церковно-приходская благотворительность на Руси // Трудовая помощь. Май – Декабрь 1906г. С.-Петербург: Государственная типография, 1907. С. 113-114.

¹⁰⁰ Авраменко П. Из истории русской церковной благотворительности в Синодальный период (XVIII век) // Трудовая помощь. Петроград: Государственная Типография, 1916. № 2. С. 173.

¹⁰¹ Ханьков Я.В. Исторический очерк правительственных мер по части общественного призрения в России // Журнал Министерства внутренних дел. 1851. № 10. С. 60.

Это ситуация характеризуется общественным недугом, именуемым пауперизмом. С целью улучшения ситуации в общественной жизни возникает понятие о сострадании и пособии страждущим, - благотворительности, что усиливается христианским учением и становится религиозной обязанностью.

Бензин В.М. сожалеет, что исследование вопросов благотворительности, в том числе и сельской, затруднено отсутствием в печати переписных книг, и это неудобно при оценках ситуации¹⁰². Вопрос о благотворительности детям теряется в общих рассуждениях, и, таким образом, несомненен факт преобладания государственной благотворительности перед церковно-общественной.

Первые *наиболее успешные* попытки реализации мер государственного призрения в отношении именно детского населения предпринимались при Петре Великом, Екатерине II и её преемниках.

Правительство Петра I заботилось о том, как дать приличное воспитание малолетним детям. Приняты «указы от 31 января 1712 года об учреждении по всем губерниям «шпиталетов» для приёма и прокормления младенцев, которые не от законных жён рождены, и от 15 ноября 1715 года об устройстве в городах при церквях подле ограды госпиталей для младенцев, для воспитания которых предполагалось назначить особых «искусных жен»¹⁰³. Разрешалось передавать детей на воспитание в частные руки: мальчиков десятилетнего возраста «рассылали ещё по школам, в матросы и т.д.»¹⁰⁴.

Пётр I, по образцу Запада, начал преследование нищих и борьбу с попрошайничеством, тем самым направив свою работу в сторону повышения эффективности осуществления общественного призрения¹⁰⁵.

¹⁰² Бензин В.М. Церковно-приходская благотворительность на Руси // Трудовая помощь. Май – Декабрь 1906г. С.-Петербург: Государственная типография, 1907. С. 112-113.

¹⁰³ Авраменко П. Из истории русской церковной благотворительности в Синодальный период (XVIII век) // Трудовая помощь. Петроград: Государственная Типография, 1916. № 2. С. 181.

¹⁰⁴ Там же, с. 181.

¹⁰⁵ Там же, с. 174-175.

Проблемы призрения бедных и неимущих в России отражал журнал «Тюремный вестник», в котором в 1893 году были представлены материалы Н. Воскобойникова по исследованию истории призрения бедных и неимущих (угнетённых и слабых, нищих, вдов, праздношатающихся, здоровых и притворных, приносящих вред жителям, т.е. воров и тунеядцев) в России¹⁰⁶.

Воскобойниковым Н. дан подробный аналитический анализ, в том числе и цифровой, разрешения указанных выше проблем, приведены зарубежный опыт (Франции, Англии, Шотландии, Германии) функционирования системы общественного призрения, примеры целенаправленной политики Петра I в этой сфере и её результаты (в отношении искоренения нищенства, подаяния, милостыни, тунеядства).

Правительства XVIII века взяли на себя инициативу регулирования дела благотворительности через посредство церкви¹⁰⁷. «Под ведомством монастырского приказа расширяется значительная сеть богаделен, в которых должны оставаться лишь несчастные люди, неспособные к труду и не имеющие себе покрова, а также сеть служителей при них (богадельнях)»¹⁰⁸.

Кроме того, запрещается просить милостыню на улицах, в отношении продолжающих заниматься данной деятельностью применяются жестокие наказания, вводятся штрафы для граждан, подающих милостыню. Устанавливается полицейский надзор из подьячих Монастырского Приказа, солдат и приставов с целью предотвращения гражданами нарушений установленных законом требований.

¹⁰⁶ Воскобойников Н. Материалы по истории призрения бедных и неимущих в России // Тюремный вестник. 1893. № 10. С. 402-423.

¹⁰⁷ Авраменко П. Из истории русской церковной благотворительности в Синодальный период (XVIII век) // Трудовая помощь. Петроград: Государственная Типография, 1916. № 2. С. 174.

¹⁰⁸ Там же, с. 174.

Введён Патриарший Дворцовый Приказ. Примечательно, что ребят, пойманых на улице и просящих милостыню, отправляли на суконный двор и к прочим мануфактурам¹⁰⁹. Усилились требования к помещикам, старостам, приказчикам, не следящим за своими нищими; с 1720 года под ведением Священного Синода появился ряд учреждений, духовных комиссий, способствовавших работе богаделен, занявшихся разбором действительно убогих от простых лентяев.

Возникли «странноприимницы» на монастырские средства. Собираются во время богослужений церковными старостами деньги «в два кошелька: в один на церковь, в другой – на госпитали»¹¹⁰. И к 1707 году завершается строительство за Немецкой слободой госпиталя для лечения «болящих людей с дохтуром, да двумя лекарями». В деле призрения обозначился рациональный подход: прямых нищих – в богадельни, а тунеядцев – на работу, наложен запрет на прошение милостыни в церквях, а также на бродяжничество.

Дело обуздания и призрения нищих в провинциях и селах правительство возложило на их ближайших начальников, т.е. на помещиков¹¹¹. Указы от 20 июня 1718 года¹¹² и от 23 октября 1723 года¹¹³ подчеркнули это особенно.

Многое сделано Петром I для призрения военных чинов, оказавшихся неспособными к службе вследствие ран, увечий, дряхлости¹¹⁴.

¹⁰⁹ Авраменко П. Из истории русской церковной благотворительности в Синодальный период (XVIII век) // Трудовая помощь. Петроград: Государственная Типография, 1916. № 2. С. 175.

¹¹⁰ Там же, с. 177.

¹¹¹ Авраменко П. Из истории русской церковной благотворительности в Синодальный период (XVIII век) // Трудовая помощь. Петроград: Государственная Типография, 1916. № 2. С. 181.

¹¹² Указ «О забирании под караул празднующихся людей, о непускании таковых в дома по пробитии зори без явного свидетельства, о ненанимании работников без поручных записей, о непродаче после зори питей и харча, о разнимании драк и о вспоможении тем, которые закричат: караул; о наблюдении чистоты по улицам и порядку в строении домов» от 20 июня 1718 года // Полное Собрание Законов Российской Империи: Собрание первое: С 1649 по 12 декабря 1825 года: в 48 т. Т. 5: 1713-1719. № 3212. С.-Петербург: Тип. II Отд-ния собств. Е. И. В. канцелярии, 1830. С. 577-578.

¹¹³ Указ «Об отдаче в богадельни слепых и престарелых, являющихся при переписи, о раздаче безродных младенцев на воспитание с вечным за воспитателями укреплением, о штрафе с владельцев отпустивших кабальных людей без явки в Приказах, и о взыскании рекрут за утайку душ в ревизских сказках» от 23 октября 1723 года // Полное Собрание Законов Российской Империи: Собрание первое: С 1649 по 12 декабря 1825 года: в 48 т. Т. 7: 1723-1727. № 4335. С.-Петербург: Тип. II Отд-ния собств. Е. И. В. канцелярии, 1830. С. 139-141.

¹¹⁴ Воскобойников Н. Материалы по истории призрения бедных и неимущих в России // Тюремный вестник. 1893. № 10. С. 419.

8 марта 1723 года «повелено было отставных военных, - престарелых, увечных и раненых – отсылать в монастыри, где и производить им денежное и хлебное довольствие по соглашению Сената с Синодом»¹¹⁵. В конце 1723 года Правительство более всего озабочено изысканием средств к устройству дела общественного призрения и установлением новых источников доходов. В 1724 году Пётр повелевает в Указе гвардии капитану Баскакову, взяв доходы монастырские, распределить их следующим образом:

- 1) монастырским чиновникам;
- 2) на церковные потребности, ремонт и прочее;
- 3) остальное затем разделить на 3 части, из которых две доли употребить на больных, а 3-ью выдавать служащим монахам.

На суммы, определённые в пользу больных, было велено «...делать и содержать бельё, постели и прочее, по Регламенту о госпиталях. Для больных, престарелых и увечных назначить монастыри Вознесенский и Чудов»¹¹⁶.

Встал вопрос и о полном искоренении воровства, «о ссылке в казенные работы, на заводы и в каторжные работы»¹¹⁷.

¹¹⁵ Воскобойников Н. Материалы по истории призрения бедных и неимущих в России // Тюремный вестник. 1893. № 10. С. 421.

¹¹⁶ Там же, с. 423.

¹¹⁷ См.: 1) Указ «О высылке на Бахмутские заводы по шестисот человек для работы из поселившихся там на Велико-российской земле Черкасс» от 5 октября 1744 года // Полное Собрание Законов Российской Империи: Собрание первое: С 1649 по 12 декабря 1825 года: в 48 т. Т. 12: 1744-1748. № 9042. С.-Петербург: Тип. II Отд-ния собств. Е. И. В. канцелярии, 1830. С. 237-239;

2) Указ (по ревизии Новгородской губернии) «О невысылке на поселение в Санкт-Петербург дряхлых и увечных людей и об отдаче их в богадельни» от 2 ноября 1744 года // Полное Собрание Законов Российской Империи: Собрание первое: С 1649 по 12 декабря 1825 года: в 48 т. Т. 12: 1744-1748. № 9057. С.-Петербург: Тип. II Отд-ния собств. Е. И. В. канцелярии, 1830. С. 253;

3) Высочайшая резолюция на докладе Сената «О не отсечении рук тяжким преступникам, осужденным к ссылке на вечную работу, и о предоставлении женам и детям таковых преступников пользоваться свободой на основании указа 1720 Августа 16» от 29 марта 1753 года // Полное Собрание Законов Российской Империи: Собрание первое: С 1649 по 12 декабря 1825 года: в 48 т. Т. 13: 1749-1753. № 10.086. С.-Петербург: Тип. II Отд-ния собств. Е. И. В. канцелярии, 1830. С. 817-819;

4) Высочайший, утвержденный доклад «Об именовании политической смертью: взведение на виселицу, или положение головы на плаху; и о представлении в Сенат экстрактов из дел, по которым преступники присуждаются к натуральной или политической смерти, не приводя приговора в исполнение» от 29 марта 1753 года // Полное Собрание Законов Российской Империи: Собрание первое: С 1649 по 12 декабря 1825 года: в 48 т. Т. 13: 1749-1753. № 10.087. С.-Петербург: Тип. II Отд-ния собств. Е. И. В. канцелярии, 1830. С. 819-820;

5) Указ (Синодский) «Об отсылке обличенных в расколе Донских казаков, для исследования, к епархиальному архиерею» от 22 июля 1753 года // Полное Собрание Законов Российской Империи: Собрание первое: С 1649 по 12 декабря 1825 года: в 48 т. Т. 13: 1749-1753. № 10.118. С.-Петербург: Тип. II Отд-ния собств. Е. И. В. канцелярии, 1830. С. 862;

Обратимся с особым вниманием к работе А.Д. Стога, которая была издана при Министерстве полиции и называлась «О общественном призрении в России»¹¹⁸. Это был краткий обзор законодательных мер Правительства в отношении призрения неимущего населения, в том числе, и нищенствующих детей.

Цензор Ив. Тимковский предупреждал в 1817 году в ноябре, «что один экземпляр сей книги – для Цензурного комитета, другой – для Департамента Министерства Народного Просвещения, два экземпляра для Императорской Академии Наук»¹¹⁹. Сами эти замечания очень показательны, ибо звучат значительно: Департамент Министерства Народного Просвещения и Императорская Академия наук.

Гении приходят в мир вне времени и как бы от него не зависят. Но на самом деле волею судеб они приходят в то самое время, когда без них уже невозможно решить давно назревшие, но слабо реализуемые проблемы. Это как раз про Алексея Даниловича Стога (17 марта 1778 г. – 14 июля 1837 г.), выдающегося ученого, методиста и практика России, тайного советника Правительствующего Сената¹²⁰, сенатора¹²¹, попечителя Обуховской городской больницы, кавалера ордена Белого Орла, святой Анны I степени, святого Владимира II степени (большого креста)¹²².

Стог А.Д. – один из немногих, кто в полной мере исследовал историю и сущность административно-правового регулирования защиты детства в России с древнейших времен до первой четверти XIX столетия. Вот почему, не боясь

6) Указ «О строгом подтверждении, чтобы нищие и колодники не ходили по миру для прошения милостыни» от 17 июля 1753 года // Полное Собрание Законов Российской Империи: Собрание первое: С 1649 по 12 декабря 1825 года: в 48 т. Т. 13: 1749-1753. № 10.121. С.-Петербург: Тип. П Отд-ния собств. Е. И. В. канцелярии, 1830. С. 866.

¹¹⁸ Стог А.Д. О общественном призрении в России. С.-Петербург: Издано при Министерстве Полиции, 1818.

¹¹⁹ Стог А.Д. О общественном призрении в России. С.-Петербург: Издано при Министерстве Полиции, 1818.

¹²⁰ Список чином первых 4 классов в гражданской службе состоящим по старшинству их чинов на 1834 г. Ч. 1. Б.м.: Б. и. С. 34.

¹²¹ Там же, с .21.

¹²² Сайтов В.И. Петербургский некрополь или справочный исторический указатель лиц, родившихся в XVII и XVIII ст. по надгробным надписям Александро-Невской лавры и упраздненных петербургских кладбищ. М.: Университетская типография (М. Катков) на Страстном бульваре, 1883. С. 124.

повториться, действительно необходимо рассмотреть труд всей его жизни в мельчайших деталях в единой неразделимой связке.

Его научная работа содержит в первой части семь глав с названиями, причём первая из них (важнейшая) – «*О состоянии в России общественного призрения и законы об оном до XVIII столетия по Р.Х.*». Стога А.Д. можно назвать первым Уполномоченным по правам ребенка в России, который воплотил свою любовь и преданность детям в реализации непосильных *трех* задач, не рассмотреть подробным образом которые было бы, на наш взгляд, неправильным и непозволительным.

И. *Анализ состояния в России общественного призрения и законов о нём до XVIII столетия (включая подробный рассказ о состоянии в России общественного призрения в древние времена, о правилах функционирования православной Греческой Церкви, об общественном призрении и о состоянии законов о нём до XVI столетия).* Великие князья Изяслав Ярославич (с 1054 года) и Всеволод Ярославич (с 1078 года) – государи правосудные и добродетельные любили помогать бедным и оказывали монастырям многие благодеяния, а из духовенства проблемами призрения занимались пр. Исаия Епископ Ростовский, Иоанн II Добрый Киевский Митрополит, муж благоразумный, кроткий и учёный, которого история именует отцом вдов и сирот, и Ефрем Епископ Переяславский, в дальнейшем Киевский Митрополит. Последний (Ефрем Епископ Переяславский) построил в 1091 году больницы, устроил в них врачей и установил, «чтобы больные призираемы и лечимы были безденежно не только в Переяславле, но и в других городах. Сии-то самые больницы – многие почитают первыми в России»¹²³.

¹²³ Стог А.Д. О общественном призрении в России. С.-Петербург: Издано при Министерстве Полиции, 1818. Ч. 1. О начале устроения в России общественного призрения, о нынешнем состоянии оного под ведомством приказов общественного призрения и изданные о сем предмете законы до учреждения губерний. С. 7.

Великий князь Владимир Всеволодович Мономах (1114 год) считается отличнейшим из Российских князей по многим общепольным установлениям, деяниям и добродетелям. Об этом он поведал в Духовном своём завещании своим детям. Труд А.Д. Стога изобилует примерами княжеских добродетелей. Они принимали под свою защиту вдов, сирот, слабых и гонимых. Особо возвеличены князя Глеб Василькович Ростовский, Иоанн Димитриевич Переславльский, из духовенства пр. Игнатий Епископ Ростовский, а также Семион Епископ Тверской. Не забыты нищенские дети, просящие милостыню, для них учреждаются так называемые дворы.

II. Повествование, характеризующее время царствования и заслуживающую внимания деятельность Петра I и Екатерины Великой, во-первых, о состоянии общественного призрения и изданных о нём законов и Указов в XVIII столетии до Учреждения о губерниях – от 1703 до 1775 года (глава II Части I работы А.Д. Стога); во-вторых, о распоряжениях к устройению общественного призрения под ведомством особых для того приказов после издания Учреждения о губерниях до XIX столетия – от 1775 до 1801 года (глава III Части I работы А.Д. Стога).

Законы об общественном призрении до XVIII столетия выливаются в указы, и это, безусловно, обеспечивало лучшее состояние проблемы. Именно Екатерина Великая 7 ноября 1775 года издала «Учреждение для управления губерний» «повсеместно и для всех гражданских состояний»¹²⁴.

При Екатерине II возникают новые специальные социальные учреждения для содержания, воспитания и обучения брошенных внебрачных младенцев. Они создавались на средства общества. Публикуется Манифест об учреждении в Москве Воспитательного Дома с особым госпиталем для неимущих родильниц

¹²⁴ Стог А.Д. О общественном призрении в России. С.-Петербург: Издано при Министерстве Полиции, 1818. Ч. I. О начале устройении в России общественного призрения, о нынешнем состоянии оною под ведомством приказов общественного призрения и изданные о сем предмете законы до учреждения губерний. С. 102.

(рис. 2)¹²⁵. Он открылся 21 апреля 1764 года в Москве, а в марте 1770 года – в Петербурге. Губернии же оставались без подобных заведений. Всё это происходило в ситуации отсутствия «третьего чина» (третьего сословия). Однако большая смертность детей, увеличение их тайного приёма, уменьшение родительской заботы, недобросовестность и непросвещённость преподавателей привели к профанации этой прекрасной идеи.



**Рис.2. Учреждение воспитательного дома
Императрицей Екатериной II в 1763 г.**

**(См.: Императрица Екатерина II Великая: (исторический очерк):
с приложением кратких жизнеописаний главнейших сподвижников
императрицы: Румянцева, Потемкина, Суворова, Дашковой, Безбородко,
Бецкого, Чичагова и Орлова-Чесменского. С.-Петербург., 1873. С. 20)**

Проведённые исследования показали, что в 1764 году из 523 младенцев умерли 424, то есть 81,07 %, в 1765 году из 793 умерли 597, или 72,76 %, в

¹²⁵ Манифест от 1 сентября 1763 г. «Об учреждении в Москве Воспитательного Дома» // Полное собрание законов Российской империи. Собрание I. С.-Петербург, 1830. Т. 16. № 11908.

1776 году из 742 детей не стало 494, или 76,52 %; в 1767 году из 1089 принятых на воспитание скончались 1073 ребёнка¹²⁶. Идея воспитательных заведений закрытого типа оказалась на практике утопической. Наплыв сирот парализовал деятельность воспитательных домов. В сохранную кассу Московского воспитательного дома Митрополит Петербургский Гавриил (Петров) в 1780 году внёс 1000 рублей с условием, что проценты на них пойдут на лекарства больным. В 1783 году взнос он повторил.

Хотя планируемых целей Воспитательный дом (рис. 3) и не достиг, тем не менее, явился определённо полезным. Оживилась общественная инициатива в устройстве судеб сирот и незаконнорожденных. Учреждение богаделен разрешено на общественные и частные средства, но только в ведении церкви, усилилась роль духовных комиссий. Встала задача преобразований, которые вылились в дальнейшие екатерининские реформы. Следует отметить, что в дальнейшем функционирование Императорских воспитательных Домов, Павловской больницы (учреждённой Павлом I в бытность его Великим князем) – результаты деятельности Екатерины Великой.

На основании Учреждения о губерниях 1775 года¹²⁷ под председательством гражданских губернаторов возникли особые Приказы общественного призрения (и к концу правления Екатерины II уже в 45 губерниях из 50). Цель: содержание и обучение детей.

К их ведению в соответствии с Учреждением о губерниях относились «Народная школа, Сиротские дома, Больницы, Аптеки, Богадельни, Дома для неизлечимых болезней, для сумасшедших, Дома Работные, где бедные могли

¹²⁶ Галай Ю.Г. Церковное и частное призрение нищих и детей-сирот на нижегородской земле в XVII – первой трети XIX столетия // Нижегородская Старина. 2012. Вып.31-32. С. 105.

¹²⁷ Учреждения для управлений губерний Всероссийской империи от 7 ноября 1775 года // Полное собрание законов Российской империи. Собр. I. С.-Петербург, 1830. Т. 20. № 14392.

своим трудом добывать себе пропитание, и Дома смирительные, для исправления людей, худыми своими поступками повреждающих добронравие в обществе»¹²⁸.

Градовский А.Д. в начале XX века говорил о приказах общественного призрения, как о самостоятельном изобретении императрицы¹²⁹, стремившейся упрочить общественное и бюрократическое начала (это соединение фактически уничтожил Павел I).

До 500000 рублей выделила Екатерина на устройство училищ, сиротских домов, богаделен, больниц вместо сооружения на эти деньги памятника себе: «Не приобретение пустых названий есть предмет Моего царствования, но доставление блага и спокойствия Отечеству и вознесение славы и величия его»¹³⁰.



Рис. 3. Жан Балтар де ла Траверс. Воспитательный дом в Москве. Акварель. 1770 - 1790-е. Частное собрание. (См.: Веселов В.Л., Веселова С.С. Сады Москвы: от А до Я. М.: МИК, 2013. С. 62)

¹²⁸ Стог А.Д. О общественном призрении в России. С.-Петербург: Издано при Министерстве Полиции, 1818. Ч. 1. О начале устройства в России общественного призрения, о нынешнем состоянии оною под ведомством приказов общественного призрения и изданные о сем предмете законы до учреждения губерний. С. 103.

¹²⁹ Градовский А.Д. Собрание сочинений: в 9 томах. Т. 9. Начала русского государственного права. Ч. III. Органы местного самоуправления. С.-Петербург: Типография М.М. Стасюлевича, 1904. С. 116.

¹³⁰ См.: Стог А.Д. О общественном призрении в России. Ч. 1. О начале устройства в России общественного призрения, о нынешнем состоянии оною под ведомством приказов общественного призрения и изданные о сем предмете законы до учреждения губерний. С.-Петербург: Издано при Министерстве Полиции, 1818. С. 104.

Таким образом, можно сделать вывод, что при Екатерине Великой (рис. 4) началась систематическая организация общественного призрения (каждой из 26 епархий – богадельню!), а призрение нищих «передано ведению общественных учреждений»¹³¹. Широко распространилось устройство госпиталей и лазаретов для инвалидов, раненых, увечных солдат; наметилось призрение подкидышей, благотворительные заведения переносились и проектировались в провинции. Учреждались дворянская опека, сиротский суд и другие органы, в столицах – попечительские советы и комитеты.



Рис. 4. Екатерина II Великая
(См.: J Castera. Vie de Catherine II, impératrice de Russie. Paris: F. Buisson, 1797. 1st ed.)

¹³¹ Авраменко П. Из истории русской церковной благотворительности в Синодальный период (XVIII – й век) // Трудовая помощь. Петроград: Государственная Типография, 1916. № 2. С. 180.

Статус Приказов общественного призрения регулируется «Сводом законов Приказов общественного призрения», не забытым А.Д. Стогом и изложенным в части второй его работы «О общественном призрении в России», которая была напечатана в Санкт-Петербурге в Морской типографии в 1818 году. В главе I (Свода законов Приказов общественного призрения) «Учреждение и состав Приказов общественного призрения» установлено, что «Приказы общественного призрения учреждены и пребывание имеют в Столичных и Губернских городах, причем первый из приказов по времени открытия – Новгородский, существующий с 1776 года, а последний – Курляндский, работающий с 1816 года (§§ 1, 2)»¹³².

Сводом законов Приказов общественного призрения, в том числе:

– оговорены предметы деятельности Приказов: «устройство заведений для доставления пристанища, покрова, пропитания и пособия бедным сиротам, больным, престарелым, увечным, неизлечимым, и другие Богу приятные, человеколюбивые и общепользные» (§ 3 гл. I);

– определён перечень служащих в Приказах (штаты Приказов в губерниях) (§ 4 гл. I);

– гарантируется, во-первых, возможность приглашать к заседанию служащих Приказа предводителей дворянства или городских глав (§ 5 гл. I), во-вторых, наличие обеспечивающей работу Приказа канцелярии (аппарата);

– определены правила поступления чинов (секретарей, канцелярских чинов и служителей, попечителей, директоров, надзирателей, смотрителей, медицинских чинов при заведениях Приказов) на службу и их освобождения (увольнения) от неё (§§ 7 - 15);

– установлено, что расходы Приказов соразмеряются с доходами (§175 гл. X);

¹³² Стог А.Д. О общественном призрении в России. Ч.2. Свод законов Приказов Общественного Призрения. Санкт-Петербург: Морская типография, 1818. С. 1-2.

– подробно рассматривается функционирование и статус перечисленных ранее богоугодных, человеколюбивых и общепольных заведений (§§ 177 – 302 гл. XI), например, что касается учебных заведений в конкретных городах изложено в §§177-191, а сиротских домов – §§ 192-194¹³³.

III. Систематизация нормативных правовых актов Российского государства, гарантирующих обеспечение и соблюдение прав, свобод и законных интересов людей, в том числе детей, нуждающихся в государственном призрении.

Стог А.Д. рассмотрел вопросы:

«О распоряжениях к распространению и улучшению Общественного Призрения под ведомством особых для того Приказов в XIX столетии – от 1801 до 1818 года» (глава IV Части I работы А.Д. Стога);

«Об указах и узаконениях, касательно устройства Общественного Призрения под ведомством особых для того приказов» (глава V Части I работы А.Д. Стога);

«Об успехах в распространении Общественного Призрения под ведомством учрежденных для того Приказов, и о состоянии онаго в настоящее время» (анализ приходится на 1803, 1810 и 1816 годы, с приведением цифровых показателей) (глава VI Части I работы А.Д. Стога).

Можно сделать вывод, что и деятельность Александра I внимательнейшим образом изучена Алексеем Даниловичем Стогом, не оставившим без внимания, что Высочайшим покровительством Александра I были дополнены правила, во-первых, по управлению заведениями общественного призрения и, во-вторых, «...по призрению гражданскому, возложив на оные заведения обязанность оказывать в разных случаях пособия и по призрению военнослужителей»; учреждены

¹³³ Стог А.Д. О общественном призрении в России. Ч.2. Свод законов Приказов Общественного Призрения. С.-Петербург: Морская типография, 1818.

Дома инвалидов, Дома для призрения несчастно рожденных младенцев, Училища и Дома для обучения ремёслам, суконные фабрики и другие хозяйственные заведения¹³⁴.

Наибольший интерес представляет аналитическое исследование А.Д. Стога, именуемое «*О заведениях для Общественного Призрения, состоящих под особыми ведомствами*» (глава VII Части I работы А.Д. Стога).

Речь идёт о находящихся под покровительством Государыни Императрицы Марии Фёдоровны и иных высочайших повелителей (например, князей Дмитрия Михайловича и Александра Михайловича Голицыных)

а) Императорских воспитательных домов;

б) других заведений общественного призрения, таких, как училищные заведения, вдовьи дома больницы, например, Голицынская публичной больницы, особые больницы для бедных, Императорская Павловская больницы.

Усилиями царствующих особ возникают человеколюбимое общество, комитеты для прививания предохранительной оспы, Санкт-Петербургское Патриотическое женское общество и др. Стогом А.Д. анализируются статистические материалы о состоянии в 1816 году устроенных заведений некоторыми обществами и частными лицами, из которых явствует, что указанные заведения к 1817 году имели:

«Капиталов: Ассигн. 571530 руб.

Сереб. 26145 –

Червон. 656.

Доходов	Ассигн.	114860 руб.	Расходов	Ассигн.	111790 руб
	Сереб.	14320 -		Сереб.	12375. -
	Червон.	265		Червон.	24

¹³⁴ Стог А.Д. О общественном призрении в России. С.-Петербург: Издано при Министерстве Полиции, 1818. Ч. I. О начале устроения в России общественного призрения, о нынешнем состоянии оною под ведомством приказов общественного призрения и изданные о сем предмете законы до учреждения губерний. С. 106.

В 1816 году призрено разного звания людей:

----- 2.157

Из оных выздоровело и отбыло 1.559

Умерло _ _ _ _ _ 65.

К 1817 году осталось в заведениях

----- 553»¹³⁵.

До конца XIX века были приняты нормативные правовые акты, в том числе и в опытном порядке, регулирующие, во-первых, труд малолетних детей в ночное время, во-вторых, их права при приёме на работу и увольнении, а также продолжительность рабочего времени, в том числе в воскресные и праздничные дни и т.д.¹³⁶. И всё же у государства не было собственных механизмов правового воздействия, за исключением возможностей семейно-правового регулирования.

Значительное внимание во второй половине XIX века было уделено развитию сети учреждений, важнейшей функцией которых являлось оказание призрения детям, о чем свидетельствуют принятые на основании Положения о детских приютах ведомства учреждений Императрицы Марии от 18 июля 1891 года постановления и распоряжения Правительства:

- *Об учреждении в Москве детского приюта для грудных детей-сирот обоего пола в память в Бозе почившего Государя Императора Александра III (предполагалось создание имени действительного статского советника Эдуарда Николаевича Кантемирова отделения для оказания призрения сиротам от грудного возраста до шести лет, функционирование приюта под контролем Московского Совета детских приютов);*

- *Об открытии Тотемского уездного попечительства детских приютов Ведомства учреждений Императрицы Марии;*

¹³⁵ Стог А.Д. О общественном призрении в России. С.-Петербург: Издано при Министерстве Полиции, 1818. Ч. 1. О начале устройства в России общественного призрения, о нынешнем состоянии оною под ведомством приказов общественного призрения и изданные о сем предмете законы до учреждения губерний. С. 113-114.

¹³⁶ См.: Шамрин М.Ю. Административно-правовое регулирование защиты прав детей в России: организационно-исторический аспект // Евразийский юридический журнал. 2013. № 2 (57). С. 131-132.

- *Об открытии детского приюта Ведомства учреждений Императрицы Марии в городе Юхнове Смоленской губернии;*

- *Об открытии деятельности Волчанского уездного попечительства детских приютов Ведомства учреждений Императрицы Марии;*

- *Об открытии Нерехтского уездного попечительства детских приютов Ведомства учреждений Императрицы Марии и сельского детского приюта для сирот в селе Яковлевском, Нерехтского уезда Костромской губернии («находиться ему при Костромском губернском и Нерехтском уездном попечительстве детских приютов»).*

- *Об открытии детского приюта Ведомства учреждений императрицы Марии в с. Юкогнауфском, Осинского уезда, Пермской губернии и др.*¹³⁷

С 1897 по 1900 годы в разных городах России осмотрено 49 приютов и яслей ведомства Императрицы Марии и других ведомств, а в 1900 году – 48 приютов. Проверки детских учреждений проводились в гг. Риге, Пензе, Рыбинске, Нижнем Новгороде, Казани, Симбирске, Самаре, Вольске, Саратове, Тамбове, Воронеже, Купянске, Харькове, Симферополе, Курске, Киеве, Гродно, Вильне, Пскове.

В гг. Купянске и Гродно, к сожалению, отсутствовали приюты ведомства императрицы Марии, однако функционировали попечительства детских приютов. В г. Пензе – в январе, в г. Риге – в апреле, в остальных городах – летом¹³⁸.

В Пензенском Александровском детском приюте было расширено помещение за счёт завещанного ему Ф.Е. Швецовым дома. Вопросом расширения озаботились Губернское попечительство с его председателем графом А.В. Адлербергом, попечительницей О.П. Логвиновой и директором приюта В.А. Вярвильским. Очень полезным детям оказался Белошвейный класс при приюте. Наиваж-

¹³⁷ См.: Официальный отдел. Постановления и распоряжения Правительства // Вестник благотворительности. 1901. № 1. С. 1-4.

¹³⁸ Селиванов А.Ф. Отчёт по осмотру детских приютов в 1900 году // Вестник благотворительности. 1901. № 1. С. 5.

нейшую роль в деле заботы о детях сыграл врач приюта О.К. Станевич, проявлявший доброжелательность и терпение к трудновоспитуемым детям. Важно, что данный приют пользовался сочувствием местного населения.

Безусловно, приют-ясли в г. Пензе был прекрасно обустроен благодаря одной из попечительниц – графине Е.Н. Адлерберг. Новые помещения, светлые комнаты положительно влияли на развитие и обучение детишек. Со временем увеличились и пожертвования, необходимые на обеспечение деятельности приюта.

В г. Пензе также функционировал Приют общества вспомоществования неимущим, чьё внимание было обращено на обучение детей ремёслам.

Интерес представляют ясли в г. Риге, у которых собственный специальный выстроенный дом, сад и огород. В этом приюте всегда были порядок и чистота, а также большой запас белья и одежды для детей. По смете на 1900 год на его нужды было выделено 7918 рублей, а главные жертвователи считались местные фабриканты. В 1899 году в яслях перебивало 272 ребёнка¹³⁹.

Нельзя оставить без внимания и Воспитательный Дом в г. Рыбинске имени А.Г. Баскаковой и Н.И. Тюменева – каменный двухэтажный дом с флигелями, амбаром и садом. Интересным было условие жертвователей – в одном из зданий должна быть начальная школа, которая будет содержаться в 25 тысяч рублей, пожертвованных И.К. Тюменевой. Сестры Тюменевы в память о родителях обустроили церковь при приюте. По их инициативе было построено новое здание для приюта, а старое временно использовалось под школу.

Современники отмечали сердечное отношение директора приюта А.Ф. Макарова и смотрительницы А.П. Золотаревой к своим обязанностям. Последняя привлекла к участию в благотворительности многочисленных посетителей, которые пожертвовали в 1899 году 1173 рубля. Казначей приюта собрал 1141 рубль. Капитал приюта составлял 59 тысяч рублей, из которых 34100 рублей

¹³⁹ Селиванов А.Ф. Отчёт по осмотру детских приютов в 1900 году // Вестник благотворительности. 1901. № 1. С. 6.

было отведено на устройство профессиональной школы. Несколько небольших капиталов предполагалось использовать на сооружение детской больницы. В 1899 году на содержание 84 детей было израсходовано 8510 рублей.

Далее обратим внимание на формы работы приютов в г. Нижнем Новгороде (Мариинском и Александровском). Так, например, в Мариинском приюте проживали более 100 детей, а входящих состояло на учёте свыше 50. При приюте имелась собственная церковь. Особое внимание было уделено обучению детей шитью. Имелись две мастерские: а) белошвейная и б) дамских платьев. Заказов на продукцию было немало, поэтому со временем были расширены мастерские в ремесленном училище при приюте. Следует отметить, что работы сирот были превосходны, поскольку смотрительница была предана делу, оказывала детям пристальное внимание, заботилась о них.

Что касается Александровского детского приюта, то важнейшей формой работы явилось рукоделие, особенно женское, которому обучали даже мальчиков. Достаточно времени отводилось воспитанию детей.

Три приюта ведомства Императрицы Марии (Александровский, Николаевский, Мусульманский) о которых заботился генерал-губернатор П.А. Полторацкий, функционировали в г. Казани.

Дети обучались рукоделию, кройке платьев, а также стирке, глаженью, шитью простого и тонкого белья. В Мусульманском детском приюте братьев Юнусовых детям преподавали различные дисциплины, включая пение религиозных песен на татарском, русском, арабском и даже персидском языках.

Находились в приюте до достижения 16 лет, далее сирот охотно брали на службу по торговым делам, а также приглашали учиться в городские училища, в фельдшерскую школу, причём в период получения образования проживать и питаться они продолжали в приюте.

Важнейшее значение имел и Симбирский детский приют, располагавшийся за городом в огромной усадьбе. В ведении приюта – два сада, огород, цер-

ковь со священником. Желательно было бы устройство при приюте школы садоводства и огородничества. Однако у попечительства отсутствовали денежные средства даже на ремонт.

В г. Самаре из Алексеевского приюта, в котором детей обучали пению, рисованию и гимнастике, поступали в Ремесленный приют. В структуру Ремесленного приюта входили, во-первых, школа и, во-вторых, ремесленное училище. Очень успешно действовала шапочная мастерская: сиротами изготовлялись для Самаро-Златоустовской железной дороги шапки, фуражки, служебные значки для служащих. Так, например, за три года (период выполнения заказа для железной дороги) выручка достигла 12 тысяч рублей. Не менее успешно функционировала в приюте и Сапожная мастерская, которая в 1899 году получила доход в 8 913 рублей. Для продажи товара были открыты собственные лавки на базаре.

Николаевский сиротский дом в г. Самаре, на территории которого находились церковь и красивейший сад, – прекрасное место для жизни сирот. Город отпускал на его содержание 5400 рублей, и с капитала в 30 634 рубля на собственный банковский счёт детское учреждение получало проценты – 1692 рубля. В этом учреждении проживали 60 девочек от 4 до 17 лет. Рукоделие, работа в прачечной и на кухне составили основной род занятий детей в этом приюте. С детьми от 4 – до 8 лет дела шли плохо, в связи с этим планировалось передать дом в ведомство учреждений Императрицы Марии¹⁴⁰. Николаевский сиротский дом славился прекрасным детским хором.

Мариинский дом детей воинов в г. Самаре был основан в 1878 году. В нём нашли свой приют 48 девочек, из которых 14 – стипендиатки разных лиц. Своих капиталов к 1 января 1900 года – 44 719 рублей. На содержание дома в 1899 году было потрачено 5905 рублей. При детском доме функционировали церковь и больница, и, что особенно интересно, кулинарная школа, которая получила в 1899 году за обеды 2748 рублей.

¹⁴⁰ См.: Селиванов А.Ф. Отчёт по осмотру детских приютов в 1900 году // Вестник благотворительности. 1901. № 1. С. 10.

60 тысяч рублей было на балансе приюта в г. Вольске. Однако без недостатков не обошлось. Негативным считалось, во-первых, небольшое наличие книг для чтения, во-вторых, невозможность после окончания периода нахождения в приюте устройства на хорошую работу. Большинство воспитанников, кроме как на место прислуги, никуда не годилось.

Мариинский детский приют в г. Саратове имел отличный дом с садом. Летом его воспитанники проживали в прекрасной губернаторской даче. Девочки учились в кулинарной и рукодельной школах. Воспитанники саратовского Мариинского приюта, в отличие от сирот из приюта в Вольске, прекрасно устраивались в жизни, что, безусловно, являлось заслугой смотрительницы.

В детском приюте Галкина-Врасского, основанного на окраине города членом Госсовета, был хороший сад, в котором летом дети жили в палатках. В одной усадьбе с приютом находились ясли, а около них – приёмный покой Красного Креста с числом больных до 100 человек.

Примечательно, что в г. Саратове имелась Кухонная школа дамского благотворительного общества со столовой. В ней сироты из Мариинского и Галкина-Врасского приютов изучали азы кулинарии на практике.

Кроме того, в Саратове было известным Убежище св. Хрисанфа, представлявшее собой правильно организованную рукодельную школу (с двумя отделениями: белошвейным и шитья дамских платьев), выпускавшую учительниц рукоделия и хороших мастериц.

В 1869 году в г. Саратове братством Св. Креста основан Учебно-заработный дом для нищенствующих детей и беспризорных сирот. К 1900 году зафиксированы 69 мальчиков и 65 девочек, проживающих в нём. Рукоделие, сапожное и переплётное ремесло – основной род занятий данного учреждения. С 1899 года осуществлялось обучение «жестяничному» ремеслу.

К 1900 году стало ясно, что регламентация деятельности приютов не отвечала современным тенденциям защиты детства и должна была измениться, а Положение о детских приютах 1891 года¹⁴¹ устарело и нуждалось в переработке.

Таким образом, появилась необходимость в подготовке нового документа, в котором, безусловно, должны были найти отражение новые задачи призрения и воспитания детей в приютах, а именно:

– надлежащая постановка сельскохозяйственного и технического образования;

– организация и управление при приютах детскими лечебницами, ремесленными училищами, школами домоводства, школами кулинарными, курсами садоводства и огородничества;

– увеличение доходов приютов и изыскание новых источников финансирования;

– привлечение городских, земских, дворянских, купеческих, мещанских и крестьянских учреждений к участию по содержанию приютов;

– патронат и попечение о бывших питомцах приютов: а) определение детей на места; б) помещение в мастерские; в) приискание занятий; г) попечение о детях, отданных в учение в частные ремесленные мастерские; ограждение детей от жестоких побоев¹⁴².

Обсуждались вопросы о задачах приютов и о регламентации их деятельности. Необходимо понимать, что при изменении задач изменяются и способы их решения. Приюты должны были:

– предоставить бедным детям, оставшимся без призрения родителей, убежище, которое заменило бы им родной дом;

¹⁴¹ Высочайше утвержденное Положение о детских приютах ведомства учреждений Императрицы Марии от 18 июля 1891 г. // Полное Собрание Законов Российской Империи: Собрание третье: С 1 марта 1881 года по 1913 год: в 33 т. (С.-Петербург; Пг. : Гос. тип., 1885-1916). Т. 11: 1891: От № 7340 - 8214 и Дополнения. № 7950. С.-Петербург; Пг.: Гос. тип., 1894. С. 529-542 (данное Положение требовало существенных доработок с целью реформирования системы призрения сирот).

¹⁴² Порошин Я. К вопросу о новом Положении детских приютов // Вестник благотворительности. 1901. № 1. С. 13.

- внушить детям чувство религии и доброй нравственности (для этой цели во время занятий применять игры);
- приучить детей к порядку и опрятности;
- обеспечить получение воспитанниками необходимого их возрасту образования (о самых простых вещах и предметах, окружающих детей).

Однако эти задачи были изложены ещё в Положении от 1839 года¹⁴³. Те же самые задачи вошли в содержание Положения 1891 года. Что же было нового? Положением не регламентировались главные стороны жизнедеятельности приютов, в том числе применение мер, во-первых, юридической ответственности за негативную деятельность, во-вторых, государственного поощрения в случае обретения выпускниками достойного положения в обществе.

С целью улучшения положения сирот необходимо было в полной мере обеспечить выполнение приютами таких важнейших задач, как призреть немущих детей и детей-сирот; давать детям нравственное воспитание¹⁴⁴. Кроме того, приютам необходимо было дать своим питомцам средства и знания, с помощью которых они могли бы честным трудом заработать себе верный кусок хлеба.

К сожалению, за блистательными отчётами детских учреждений решения этой задачи не было видно, что, конечно, в дальнейшем негативно сказывалось на положении завершивших пребывание в приютах детей. Окраинные, далёкие от центров приюты находились в безвыходном положении. На повестку дня были поставлены вопросы: где взять учителей-поваров, учителей прачечного дела, домоводства и др.?; где взять средства для оплаты образования учащихся, не прошедших по конкурсу в училище после окончания школы-приюта?

¹⁴³ Высочайше утвержденное положение о Детских приютах от 27 декабря 1839 г. // Полное Собрание Законов Российской Империи: Собрание второе: С 12 декабря 1825 года по 28 февраля 1881 года: в 55 т. с указ. (С.-Петербург: Тип. II Отд-ния собств. Е. И. В. канцелярии, 1830-1885). Т. 14: 1839: в 2 отд-ниях. Отд-ние 1: От № 11909 - 13043. № 13031. С.-Петербург: Тип. 2-го Отд-ния Собств. Е.И.В. Канцелярии, 1840. С. 965-988.

¹⁴⁴ Порошин Я. К вопросу о новом Положении детских приютов // Вестник благотворительности. 1901. № 1. С. 15.

Что же необходимо было предпринять?! Предлагались *два пути* решения, а именно: *во-первых*, обеспечить реализацию принципа самопомощи приютов и, *во-вторых*, лоббировать идею устройства Ведомством Императрицы Марии центральных приютских школ по обучению разным ремеслам и разным отраслям профессионального образования¹⁴⁵, задачей которых должна стать забота как о своих питомцах, так и о провинциальных. Со временем сформировался образ инструкторов-учителей, под которыми понимали успешно обученных профессионалов, сирот-выпускников, которые от двух до четырех лет за плату, но уменьшенную, служили бы таковыми в своих приютах и тем самым способствовали бы появлению на рабочем рынке целого ряда хороших столяров, слесарей, белошвеек, прачек, кухарок, няней, экономок¹⁴⁶.

Достаточный опыт в области защиты прав ребёнка был накоплен в XX столетии. Так, Е. Максимов повествует об оказании временной помощи детям лиц, призванных в войска Казанской, Пензенской и Уфимской губерний, более других пострадавших в 1914 году от неурожая хлебов и трав¹⁴⁷.

Речь идёт о деятельности организаций Комитета Попечительства о трудовой помощи в период с 1 мая по 1 ноября 1915 года, образованных для нужд военного времени, среди работ которых:

– *направление* Уполномоченных Попечительства в означенные губернии (Казанскую, Пензенскую и Уфимскую);

– *открытие* новых учреждений детского призрения, например, обширных детских земледельческих колоний для детей обоего пола от 3 до 14 лет, *расширение* существовавших, *устройство* временных детских яслей, в том числе дневных, приютов и столовых на 200 детей;

¹⁴⁵ Порошин Я. К вопросу о новом Положении детских приютов // Вестник благотворительности. 1901. № 1. С. 20.

¹⁴⁶ Там же, с. 19.

¹⁴⁷ Максимов Е. Деятельность организаций Комитета Попечительства о трудовой помощи, образованных для нужд военного времени, за срок с 1 мая по 1 ноября 1915 года // Трудовая помощь. Петроград: Государственная Типография, 1916. № 1. С. 1.

– оказание материальной помощи уже существующим детским приютам (известно, что Пензенским обществом трудовой помощи была оказана поддержка приюту на 20 девочек, приюту-яслям – на 30 детей и др.);

– выделение денежных пособий на расширение приютов с содержанием сирот воинов (в г. Пензе Попечительством о трудовой помощи было выделено до 25000 рублей);

– организация детских приютов в имениях;

– командирование сестёр-акушерок для заведывания яслями;

– оказание помощи в организации работы яслей местными землевладельцами, духовными лицами и учительским персоналом (известна помощь бельём, одеждой и обувью жертвовательницами, бывшими ученицами женских гимназий);

– организация необходимых детским приютам выплат (постоянных и единовременных пособий), предназначавшихся детям лиц, призванных в войска, и детям беженцев;

– открытие в наиболее пострадавших от неурожая областях питательных пунктов, расходы на которые в Чистопольском, Спасском и Лаишевском уездах с января по апрель составили примерно 46000 рублей;

– организация бесплатного труда местного населения в столовых и питательных пунктах (известно, что из сумм Попечительства о трудовой помощи Казанской управе на учреждение детских столовых было выдано 6000 рублей, а семейно-педагогическому кружку г. Казани на расходы, связанные с выдачей молока, – 500 рублей).

В 1915 году в связи с обильным урожаем деятельность Попечительства о трудовой помощи в названных губерниях была прекращена, а командированные Уполномоченные были отозваны обратно в связи с улучшением ситуации в сфере положения детей.

Множество мероприятий, посвящённых защите прав ребёнка, на которых обсуждалась система действий, способных искоренить беспризорность в России,

предшествовало появлению должности Уполномоченного по правам ребёнка в России.

Особый интерес для автора представляет Первая Московская конференция по борьбе с беспризорностью, состоявшаяся 16 - 17 марта 1924 года. Конференция работала два дня. Времени этого не хватило на реализацию перегруженной повестки. Доклады, имеющие практическое значение, не в полной мере продебатированы, однако были выработаны методические подходы к решению проблемы административно-правового регулирования защиты прав ребёнка.

Причины проявленного к конференции интереса со стороны широких кругов работников, чья деятельность связана с ликвидацией детской беспризорности, очевидны:

во-первых, ликвидация беспризорности – это задача текущего момента, задача ударная, которая привлекла внимание широких кругов рабочих и работниц, студенчества, комсомола и партийных кругов;

во-вторых, конференция – это попытка пересмотра теории и практики защиты детства предшествующего периода;

в-третьих, практические работники и добровольцы ждали ответов на целый ряд вопросов, возникших в процессе их профессиональной работы.

Смысл и значение конференции хорошо объясняют приветственные слова Н.К. Крупской, в которых прозвучали мысли о привлечении общественности и необходимости громадной помощи со стороны профсоюзов в деле борьбы с беспризорностью¹⁴⁸.

Повестка конференции определялась речью Н.К. Крупской¹⁴⁹ и докладами таких известных педагогов и психологов, как П.П. Блонский¹⁵⁰, О.Л. Бем¹⁵¹,

¹⁴⁸ 1-я Московская конференция по борьбе с беспризорностью: материалы 1-й Московской конференции по борьбе с беспризорностью 16 - 17 марта 1924 года «Борьба с беспризорностью». М.: Издательство «Работник просвещения», 1924. С. 3

¹⁴⁹ Речь Н.К. Крупской (на конференции по борьбе с детской беспризорностью 16 марта 1924 г.) // Там же, с. 8–11.

¹⁵⁰ Блонский П.П. О так называемой «моральной дефективности» // Там же, с. 11–18.

¹⁵¹ Бем О.Л. Детская беспризорность // Там же, с. 18–24; Бем О.Л. О плане борьбы с беспризорностью // Там же, с. 38–41.

А.Б. Залкинд¹⁵², Е.С. Лившиц¹⁵³, С.С. Моложавый¹⁵⁴; А.Д. Калинина¹⁵⁵, И.С. Розанов¹⁵⁶.

Крупская Н.К. в приветственном слове сформулировала основные задачи, стоящие перед «организованной общественностью»: «мы должны понять, что ликвидация беспризорности, вызванной войной, вызванной революцией, что ликвидация этой беспризорности, покоящейся на разрушении старых отношений, возможна только путём организованной общественности, что те формы ликвидации беспризорности, которые практикуются в буржуазных странах – благотворительство сверху путём устройства для беспризорных разных плохоньких приютов с узким замкнутым характером, – для нас неприемлемы, что этим путём мы ликвидировать у нас беспризорность не можем»¹⁵⁷.

Она остановилась на роли профсоюзов, сказав, что без них не справиться, что дело выходит за пределы Наркомата и Соцвоса.

В речи Шульгина от имени Института Коммунистического воспитания заверено, что к данной конференции подготовлены материалы научно-педагогической секции ГУСа и Института Коммунистического воспитания; и они будут доведены не только до участников конференции, но и до широких масс рабочих. Он настаивает на переоценке старых точек зрения и внесении нового в практическую работу. Товарищ Шохин от имени РКСМ высказал мысль не просто о привлечении беспризорных к хозяйственному труду, но, используя их активность, искать путей вхождения в формы хозяйственного, общественного труда. И здесь огромная роль принадлежит комсомолу и детскому коммунистическому

¹⁵² Залкинд А.Б. Беспризорность и детские психопатии // Там же, с. 24–27.

¹⁵³ Лившиц Е.С. Социальные корни беспризорности и наша принципиальная линия // Там же, с. 27–29.

¹⁵⁴ Моложавый С.С. Беспризорные, как объект изучения // Там же, с. 29–30.

¹⁵⁵ Калинина А.Д. Организация беспризорных детей и подростков на московской улице и эволюция форм работы на улице с 1921 по 1923 гг. // Там же, с. 30–33.

¹⁵⁶ Розанов И.С. Производственные артели подростков // Там же, с. 33 – 38.

¹⁵⁷ 1-я Московская конференция по борьбе с беспризорностью: материалы 1-й Московской конференции по борьбе с беспризорностью 16 - 17 марта 1924 года «Борьба с беспризорностью». М.: Издательство «Работник просвещения», 1924. С. 3.

движению, которое ставит «своей задачей охватить своим влиянием беспризорную среду»¹⁵⁸.

Залкинд А.Б. предлагал уйти от попыток разрешения проблем беспризорности вопросами психопатии. Дети пролетарской среды отягощены психопатией не более, чем дети других классов (среднего и высшего). Он же ставит вопрос о лечебно-тюремных приютах (нужны ли они?), о чисто медицинском воздействии. У беспризорного, по его мнению, много отрицательного, связанного с условными рефлексам и психоневрозами, но есть и очень ценный «моральный фонд»¹⁵⁹. «Воспитать беспризорных ребят значит базироваться на их положительных чертах»¹⁶⁰, таких, как необходимость, смелость, хитрость, гибкость и т.д. В его речи появляется термин «широкий коллективизм».

Социальные корни беспризорности попыталась вскрыть Е.С. Лившиц. Она называет одну из главных причин беспризорности – безработицу. Удастся победить безработицу – ликвидируется беспризорность. Наиболее нуждающиеся, по её мнению, слои подростков – дети трудящихся, рабочих и крестьян, чаще это сироты и полусироты, не имеющие ни в ком опоры¹⁶¹.

Она приходит к выводу, что причины беспризорности следует искать в социальных условиях, а не в личных свойствах ребёнка¹⁶². Строить работу нужно в тесном союзе с рабочими организациями, РКСМ, с другими общественными организациями, но главное – уйти от «системы решёток, закрытых дверей и изоляторов»¹⁶³.

Блонский П.П. разоблачает теорию моральной директивности. «Ненормальны не дети, а та среда, в которой жили дети. И если мы изменим среду, тогда,

¹⁵⁸ 1-я Московская конференция по борьбе с беспризорностью: материалы 1-й Московской конференции по борьбе с беспризорностью 16 - 17 марта 1924 года «Борьба с беспризорностью». М.: Издательство «Работник просвещения», 1924. С. 4.

¹⁵⁹ Там же, с. 5 – 6.

¹⁶⁰ Там же, с. 6.

¹⁶¹ Там же, с. 6.

¹⁶² Там же, с.6.

¹⁶³ Там же, с. 7.

ясно, и поведение изменится»¹⁶⁴. К сожалению, многие учёные в 1924 году продолжали настаивать на архаичных вещах и идеях.

Александр К.А. поделилась опытом работы станции по борьбе с беспризорностью, применяя принципы научно-педагогической секции ГУСа, без решёток, запоров, при самоуправлении и совместном воспитании.

Калинина А.Д. в своём докладе «Организация беспризорных детей и подростков на московской улице и эволюция форм работы на улице с 1921 по 1923 гг.» говорила о новых формах борьбы с беспризорностью последнего времени: в 1921 году – спасение детей от голодной смерти; в 1922 – ликвидация последствий голода (резэвакуация, открытие стационарных учреждений, привлечение шефов, принятие учреждений от шефов в своё ведение); в 1923 – переход к плановой работе. В 1923 году в г. Москве были зафиксированы 15000 беспризорных – следствие голодных лет. Огромное значение имела работа с детьми непосредственно на улице. Социальная инспекция с помощью студентов-дружинников, ячеек содействия фабзавкомов, дружинников с фабрик, при МОНО осуществляла данную деятельность¹⁶⁵. В результате выявлены разнообразные типы беспризорности и разнообразие детских психических типов как следствие разнообразия среды, из которой они вышли.

Опыт работы производственных артелей для беспризорных подростков поделился И.Г. Розанов. Он считал, что одним из основных путей борьбы с беспризорностью подростков является устройство для них трудовых учреждений, имеющих такие задачи, как

- организация производства с заработком (для подростков);
- обучение, гарантирующее минимум профессиональной квалификации;
- общественное воспитание.

¹⁶⁴ 1-я Московская конференция по борьбе с беспризорностью: материалы 1-й Московской конференции по борьбе с беспризорностью 16 - 17 марта 1924 года «Борьба с беспризорностью». М.: Издательство «Работник просвещения», 1924. С.7.

¹⁶⁵ См.: Калинина А.Д. Организация беспризорных детей и подростков на московской улице и эволюция форм работы на улице с 1921 по 1923 гг. // Материалы 1-й Московской конференции по борьбе с беспризорностью 16–17 марта 1924 года «Борьба с беспризорностью». – М.: Издательство «Работник просвещения», 1924. С. 30-31.

В качестве организационной формы такого учреждения предлагалась производственная артель, в основе деятельности которой – принципы кооперативной производящей ячейки, соединяющей с кооперативной формой производства известный минимум школьных занятий, и момент строительства артели самими подростками. Артель – одновременно производственное и педагогическое учреждение, целями которого являются обеспечение доступа к профессиональному образованию и реализация программ социального воспитания.

По мнению И.Г. Розанова, задачами артели должны были явиться ликвидация политической и общеобразовательной неграмотности, а также приближение подростков к условиям жизни рабочих и крестьян. Им были определены экономическая, организационная стороны артели.

Виды производства в артелях для беспризорных подростков выбирались исходя из экономической целесообразности для района и допустимости с точки зрения охраны труда, а также возможности повышения эффективности деятельности подростков и др. Естественные условия, промыслы района и безвредность считались основными критериями развития производства.

Кроме того, развитие производства способствовало повышению трудовой квалификации подростков, возможности объединения нескольких артелей (от артели – к группе артелей, от маломощных артелей – к промышленному производству). Немаловажная роль уделялась развитию школ при артелях и публикации их периодических отчётов.

Розанов И.Г. считал необходимым при начале функционирования артели использование пустующей земли, неарендованного производства и неупотребляемого оборудования. Он отмечал, что ввиду важности правильной постановки производства правильным было бы установить специальные формы производственного учёта, связав его с органами профсоюзов и местными фабзавкомми. Выделялись такие виды производства для артелей, как сельскохозяйственные,

городские ремесленные, кустарные. Действовала артель в тесной связи с местными органами – совнархозом, губпланом, союзом кооперативов, отделом народного образования, местным коммунальным хозяйством¹⁶⁶.

Идею функционирования артелей так же, как и И.Г. Розанов, развивал заведующий Главсоцвосом О.Л. Бем. Он выдвигал две важных задачи: 1) «орабочение» всей работы и 2) умение подойти к подростку, учитывая среду, из которой он вышел.

«Орабочение» понимается как привлечение низовых ячеек к делу организации труда подростков, к социальной инспекции, к опеке.

Учёный считал, что «профсоюзы и хозяйственные органы должны осознать, что борьба с беспризорностью, действительно, является важнейшей государственной задачей, и только в этом случае они найдут отрасли труда, где детский труд нашёл бы своё место»¹⁶⁷.

Утверждалось, что положительный эффект на работу, связанную с защитой детства, оказал бы привлечение рабочих ячеек в советы детских домов, а также сближение беспризорной массы с рабочей и крестьянской средой.

В числе тезисов доклада нашли отражение мысли о плане борьбы с беспризорностью, деятельности Социальной инспекции, а также об организации труда для беспризорных, опеке, устройстве, во-первых, удешевлённых столовых, чайных, домов для ночлега детей, во-вторых, специальных лечебных учреждений и др.¹⁶⁸.

Позиции учёных П.И. Люблинского и С.Е. Копелянской представляют интерес в части анализа и задач охраны детства на опыте германского законодательства об охране и судах для юношества, а также в части ситуации по борьбе с

¹⁶⁶ Розанов И.С. Производственные артели подростков // Материалы 1-й Московской конференции по борьбе с беспризорностью 16–17 марта 1924 года «Борьба с беспризорностью». – М.: Издательство «Работник просвещения», 1924. С. 33-35.

¹⁶⁷ 1-я Московская конференция по борьбе с беспризорностью: материалы 1-й Московской конференции по борьбе с беспризорностью 16 - 17 марта 1924 года «Борьба с беспризорностью». М.: Издательство «Работник просвещения», 1924. С. 8.

¹⁶⁸ Бем О.Л. О плане борьбы с беспризорностью // Материалы 1-й Московской конференции по борьбе с беспризорностью 16–17 марта 1924 года «Борьба с беспризорностью». – М.: Издательство «Работник просвещения», 1924. С. 38-41.

детской беспризорностью в Германии и консультаций по выбору профессий для подростков¹⁶⁹.

Эти размышления полезны и сегодня, в XXI веке, потому что являются рассуждениями о детстве, о ребёнке, о его правах, свободах, законных интересах и их защите. На заре XX века в широких кругах европейского общества было принято называть грядущее столетие «веком ребёнка». Действительно, первые годы нового века сопровождались целым рядом новых мер в области правовой и санитарной охраны подрастающего поколения, суливших создать более здоровые в физическом и моральном отношении молодые силы. Но наступившая вскоре война и последовавшие за нею экономические невзгоды как будто положили конец этим розовым ожиданиям. Резкое ухудшение общих условий жизни населения, массовые сиротство и беспризорность детей заставили заняться спасением детства от злейших его врагов – голода, заброшенности и невежества, и вопросы обеспечения ребёнку хотя бы самых элементарных условий социального существования стали вопросами первостепенной государственной важности¹⁷⁰.

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

Истёкшее XIX столетие было веком небывалого расцвета промышленности, захватившего собою и начало текущего века (сложные машины подчинили

¹⁶⁹ Люблинский П.И., Копелянская С.Е. Охрана детства и борьба с беспризорностью. Ленинград: Academia, 1924. С. 84-136, 137-145.

¹⁷⁰ Там же, с. 5.

себе и водные силы, и земные недра; пар, нефть и электричество оживили транспорт, промышленность, культуру)¹⁷¹.

Этот процесс обновления затронул жизнь людей, но почти неизменным оставался старый тип самого человека с его узко ограниченными идеалами воспитания и социальной деятельности¹⁷².

Уже тогда зазвучали такие слова, как «перестройка», выработка «нового человека», «технический прогресс». Только «новый человек» способен был преодолеть силу машины, а она сильнее всего «надавила» на ребёнка, на детство в целом, сломав словосочетание «век ребёнка». Не надо уповать на то, что само понятие «охрана детства» когда-нибудь исчезнет. Как бы ни изменялась среда, ребёнок всегда будет зависеть от неё: 1) от влияний взрослых и 2) на 9/10 от самого себя, ибо он воспитывается, постепенно приспосабливаясь к окружающей среде¹⁷³.

Люблинский П.И. различает в охране детства: охрану физического существования ребёнка, охрану врачебно-санитарную, охрану его социально-духовных сил (умственное развитие, трудовые качества, нравственность, материальное благополучие нужд), охрану социально-правовую. Проводником при этом и по настоящее время является государство. Сложнее тем, кто растёт вне семейной обстановки: бездомным и бесприютным. Государство, общество, общественность обязаны взять на себя заботу о них, таким образом государство становится высшим опекуном. С момента утробной жизни должна начинаться охрана ребёнка. Далее охрана младенчества, закрепление его семейного положения. И так в продолжение достижения им последних лет школьной жизни. Профессор П.И. Люблинский рассматривает и детей, умственно и физически дефективных, беспризорных, психопатических и дегенеративных. Он призывает не расплываться, но создать специальное ведомство, основным делом которого будет

¹⁷¹ Люблинский П.И., Копелянская С.Е. Охрана детства и борьба с беспризорностью. Ленинград: Academia, 1924. С. 5.

¹⁷² Там же, с. 5.

¹⁷³ Там же, с. 6.

охрана детства, и приводит примеры подобных органов, например, государственных бюро о детях (в Австралии, Северной Америке), центральных советов охраны детства (в Бельгии), отделов детства (в Англии, Германии) и др.

Летом 1913 года в г. Брюсселе состоялся I Международный конгресс по охране детства, в 1921 – II, с 1200 делегатами из 31 страны. Принят Устав Международной Ассоциации по охране детства, состоящий из 25 статей. В ассоциации работали страны, входившие в Большую и Малую Антанту.

С 1918 года стала слагаться система охраны детства в СССР. Отменены суды и тюремное заключение для подростков, «введены особые комиссии по делам о несовершеннолетних, построенные по педагогическому принципу»¹⁷⁴.

Доведя систему своих размышлений до 1918 года, П.И. Люблинский неожиданно заявляет, что касаться системы охраны детства в Советских Республиках хотя бы в виде кратких отдельных очерков представляет собою почти непосильную задачу¹⁷⁵. Он обещает посвятить этому специальную работу.

Разработанные С.Е. Копелянской консультации полезны и сегодня при составлении программ по подготовке подростков к выбору определённых профессий, составленных по отраслям:

- сельское хозяйство;
- строительное дело и деревообделочное производство;
- производство одежды и её чистка;
- металлическое производство;
- производство продуктов питания;
- графическое дело;
- торговое дело;
- административное дело;
- профессии, требующие высшего образования;

¹⁷⁴ Люблинский П.И., Копелянская С.Е. Охрана детства и борьба с беспризорностью. Ленинград: Academia, 1924. С. 16.

¹⁷⁵ Там же, с. 17.

- занятия в торговом деле для женщин;
- рукоделие;
- домоводство, уход за больными и др.¹⁷⁶

Мало кому известен проект Декларации прав ребёнка 1918 года¹⁷⁷, послуживший прообразом Конвенции ООН о правах ребёнка 1989 года¹⁷⁸. Этот документ составлен русским теоретиком и педагогом К.Н. Вентцелем¹⁷⁹, почти на 70 лет опередившим своё время и считавшим, что в детях скрыты все величайшие возможности¹⁸⁰.

В проекте педагогу удалось сформулировать основные социальные, экономические права и свободы ребёнка¹⁸¹. Впервые были предусмотрены политические и судебные права ребёнка. Но идеи учёного не реализовались, хотя церковь была уже отделена от государства, и отношения родителей и детей регулировались светским законодательством. Основы же экономического строя только устанавливались, и далеко было до правовых преобразований семьи. Однако в Декрете ВЦИК и СНК РСФСР о гражданском браке, о детях и о ведении книг актов состояния¹⁸² взаимные права и обязанности родителей и детей были установлены. Был принят «Кодекс законов об актах гражданского состояния, брачном, семейном и опекунском праве»¹⁸³, расширивший Декрет от 18 декабря 1917 года. По существу, это был семейный кодекс. Во второй главе третьего раздела «Личные права и обязанности родителей и детей» содержались исключительно

¹⁷⁶ Люблинский П.И., Копелянская С.Е. Охрана детства и борьба с беспризорностью. Ленинград: Academia, 1924. С. 138.

¹⁷⁷ См.: Шамрин М.Ю. Особенности законопроекта о социальном патронате и деятельности органов опеки и попечительства: теоретико-правовой аспект // Евразийский юридический журнал. 2013. № 7 (62). С. 122-124.

¹⁷⁸ Конвенция о правах ребенка (принята 20.11.1989 Резолюцией 44/25 Генеральной Ассамблеей ООН) // Сборник международных договоров СССР. 1993. Вып. XLVI (см. прил. 4).

¹⁷⁹ Вентцель К.Н. I. Освобождение ребёнка. II. Декларация прав ребёнка. Смоленск, 1918. С. 16-23 (см. прил. 3).

¹⁸⁰ Цит по: Вентцель К.Н. I. Освобождение ребёнка. II. Декларация прав ребёнка. Смоленск, 1918. С. 16.

¹⁸¹ Голышева Л.Ю. Правовое положение детей в России: исторический аспект: дис. ... канд. юрид. наук. Ставрополь, 2002. С. 38.

¹⁸² Декрет ВЦИК, СНК РСФСР от 18.12.1917 "О гражданском браке, о детях и о ведении книг актов состояния" // СУ РСФСР. 1917. № 11. Ст. 160.

¹⁸³ Кодекс законов об актах гражданского состояния, брачном, семейном и опекунском праве от 16.09.1918 (вместе с Инструкцией об освидетельствовании душевнобольных) // СУ РСФСР. 1918. № 76-77. Ст.818.

обязанности родителей. Проблемы усыновления, лишения родительских прав, установления отцовства, опеки были поставлены на повестку дня¹⁸⁴.

Социалистические преобразования в России, безусловно, отразились в семейных отношениях на воспитании детей. События XX столетия посеяли многочисленные бедствия: голод, нищету, нравственные страдания и даже привели к физическому истреблению детей. Многие в России развивали идею воспитания детей за счёт государства. Возник даже термин «национализация детей»¹⁸⁵. Он звучал из уст большевиков А.Г. Бадаева, А.Г. Гойхбарга и многих других¹⁸⁶. Однако, по мнению А.В. Луначарского, приходилось думать не о том, как отнять детей у тех, которые стараются воспитывать их в семье, а как устроить тех, кто оказался за бортом семьи¹⁸⁷.

Исследование Г.М. Свердлова показало, что в XX веке государство, олицетворяющее собою коллектив, вмешивалось в семейные отношения прямо и активно, диктовало, властно указывало, определяло условия, гарантирующие интересы коллектива и обеспечивающие выполнение долга по отношению к нему¹⁸⁸. Таким образом, можно сделать вывод, что ребёнок из объекта родительской власти превратился в объект государственной политики.

Проблемы защиты прав детей после Второй мировой войны решались в контексте защиты прав всего человечества в Социальной комиссии и Детском фонде ООН (ЮНИСЕФ), в МОТ, ВОЗ, Организации Объединённых Наций по вопросам науки, культуры и образования (ЮНЕСКО). СССР вошёл в Исполнительный Совет ЮНИСЕФ в числе 25 государств (членов ООН). Его первое заседание состоялось 19 декабря 1946 года.

¹⁸⁴ Шамрин М.Ю. Административно-правовое регулирование защиты прав детей в России: организационно-исторический аспект // Евразийский юридический журнал. 2013. № 2 (57). С. 132.

¹⁸⁵ См.: Зензинов В.М. Беспризорные. Париж: Издательство «Современные записки», 1929. С. 36.

¹⁸⁶ Там же, с. 38.

¹⁸⁷ Луначарский А.В. О воспитании и образовании. М.: Педагогика, 1976. С. 238.

¹⁸⁸ Свердлов Г.М. О предмете и системе социалистического семейного права // Советское государство и право. 1941. № 1. С. 58.

К 90-м годам наращиваются усилия государства, направленные на дальнейшее административно-правовое регулирование защиты прав ребёнка, инициатором которых выступил Научно-исследовательский институт детства Академии педагогических наук Советского детского фонда, обязанный своим рождением специальному Постановлению ЦК КПСС и Совета Министров¹⁸⁹. В мае 1989 года президиум АПН СССР утвердил научную концепцию института.

20 ноября 1989 года Генеральная Ассамблея ООН единогласно проголосовала за принятие Великой хартии вольностей для детей, мировой конституции прав ребёнка (Конвенции ООН о правах ребёнка¹⁹⁰). Б.Н. Ельцин, будучи Президентом РФ, подписал Указ о первоочередных мерах по реализации Всемирной декларации об обеспечении выживания, защиты и развития детей в 90-е годы¹⁹¹, и в России началось исполнение положений и Конвенции о правах ребёнка, и Всемирной Декларации об обеспечении выживания, защиты и развития детей¹⁹², вдохновителем и разработчиком которых был Детский фонд (ЮНИСЕФ), созданный в качестве Международного чрезвычайного фонда помощи детям при ООН.

Все документы по детству принимались Детским фондом (ООН) (кроме 5-й Ассамблеи Лиги наций в г. Женеве в 1924 году, где в декларации зафиксирована идея особой заботы о детях ввиду их физической и умственной незрелости). Советский детский фонд имени В.И. Ленина, НИИ детства занимались вопросами, связанными с конвенцией, когда она была ещё лишь проектом¹⁹³.

¹⁸⁹ Пункт 37 Постановления ЦК КПСС, Совмина СССР от 31.07.1987 № 872 «О мерах по коренному улучшению воспитания, обучения и материального обеспечения детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» // Свод законов СССР. Т. 3. С. 288-10. 1990 г.

¹⁹⁰ Конвенция о правах ребенка (Принята 20.11.1989 Резолюцией 44/25 Генеральной Ассамблеей ООН) // Сборник международных договоров СССР. 1993. Вып. XLVI.

¹⁹¹ Указ Президента РФ от 01.06.1992 № 543 «О первоочередных мерах по реализации Всемирной декларации об обеспечении выживания, защиты и развития детей в 90-е годы» // Ведомости СНД и ВС РФ. 11.06.1992. № 23. Ст. 1276.

¹⁹² Всемирная декларация об обеспечении выживания, защиты и развития детей (принята в г. Нью-Йорке 30.09.1990) // Дипломатический вестник. 1992. № 6. С. 10-13.

¹⁹³ См.: Рыбинский Е.М. Детство в России: реальности и проблемы. М., 1996. С. 14-17.

«Четыре основные требования которые должна обеспечить конвенция: выживание, развитие, защита и активное участие ребёнка в жизни общества. Конвенция – это документ актуального социально-нравственного звучания; это правовой документ высокого международного стандарта (ребёнок – самостоятельный субъект права, каждое государство должно привести своё национальное законодательство в соответствие с международными актами); это акт большого педагогического значения (уважение к ребёнку – норма общечеловеческой культуры и норма права)»¹⁹⁴.

30 сентября 1990 года в г. Нью-Йорке в здании ООН состоялась Всемирная встреча на высшем уровне в интересах детей. Участвовали президенты и премьер-министры 71 государства. СССР представляли Э.А. Шеварнадзе – министр иностранных дел, а также заместитель главы делегации – депутат Верховного Совета СССР, председатель правления Советского детского фонда А.А. Лиханов.

В сентябре 1991 года учреждён Российский детский фонд (РДФ), а в октябре было принято решение о ликвидации Академии педагогических наук СССР. Поэтому с 13 августа 1992 года НИИ детства под руководством Е.М. Рыбинского функционировал при Российском детском фонде.

16 октября 1992 года в Комитет ООН по правам ребёнка был представлен Первоначальный доклад Российской Федерации о выполнении Конвенции о правах ребёнка¹⁹⁵. Он был разработан при активном участии научных сотрудников НИИ детства. Впервые были обобщены единые комплексные статистические данные нарушений прав ребёнка в России. Изучив данный доклад, Комитет ООН по правам ребёнка пришёл к выводу, что Правительству России необходимо

¹⁹⁴ Рыбинский Е.М. Детство в России: реальности и проблемы. М., 1996. С. 10-11.

¹⁹⁵ См.: Конвенция о правах ребёнка и реальности детства в России (материалы первоначального доклада Российской Федерации Комитету по правам ребёнка) / Авторы-составители Ермаков В.Д., Крылова А.С., Лапин Ю.Е., Рыбинский Е.М. М.: Информпечать, 1993. С. 12-65.

«оказывать поддержку местным и неправительственным организациям в целях активизации их работы в области прав ребёнка»¹⁹⁶.

К осени 1996 года 186 стран мира ратифицировали Конвенцию о правах ребёнка. Пока не ратифицировали лишь три суверенных государства – Сомали, США, Южный Судан. Нет другого такого международного акта, принятого таким количеством государств. Рыбинский Е.М. утверждал, что во исполнение Конвенции о правах ребёнка были приняты Президентская программа «Дети России»¹⁹⁷, «Национальный план действий в интересах детей до 2000 года»¹⁹⁸, неоценимую помощь в разработке которых оказали сотрудники Детского фонда и Института детства.

Данные документы были разработаны такими сотрудниками НИИ детства, как Н.П. Иванова, Ю.А. Королёв, Л.В. Кузнецова, Е.Ю. Лапин, Н.В. Малярова, Т.Я. Сафонова, Е.М. Рыбинский. Можно утверждать, что разработанные сотрудниками НИИ детства указы Президента и постановления Правительства, федеральные законы, региональные социальные комплексные и целевые программы помощи детям, находившимся в трудных условиях, – ответ на важные международные документы и, в первую очередь, на Конвенцию ООН о правах ребёнка.

Ежегодно сотрудниками НИИ детства РФ разрабатывались и распространялись доклады о положении детей в Российской Федерации, содержащие статистические, аналитические и информационные материалы¹⁹⁹.

¹⁹⁶ См.: Конвенция о правах ребёнка и реальности детства в России (материалы первоначального доклада Российской Федерации Комитету по правам ребёнка) / Авторы-составители Ермаков В.Д., Крылова А.С., Лапин Ю.Е., Рыбинский Е.М. М.: Информпечать, 1993. С. 10.

¹⁹⁷ Указ Президента РФ от 18.08.1994 № 1696 (ред. от 19.02.1996, с изм. от 15.01.1998) «О президентской программе «Дети России» // Собрание законодательства РФ. 22.08.1994. № 17. Ст. 1955.

¹⁹⁸ Указ Президента Российской Федерации от 14.09.1995 № 942 «Об утверждении Основных направлений государственной социальной политики по улучшению положения детей в Российской Федерации до 2000 года (Национального плана действий в интересах детей)» // Собрание законодательства РФ. 18.09.1995. № 38. Ст. 3669.

¹⁹⁹ Президиум Советского Детского Фонда 10 августа 1989 года принял решение «О разработке доклада «Положение детей в СССР: состояние, проблемы, перспективы в аспекте социальной, правовой, медицинской и психолого-педагогической защиты ребёнка». (См.: журнал «Семья». 28.09.1989-3.10.1989. № 35).

С 1993 года по заказу Правительства России научный коллектив НИИ детства под эгидой Министерства социальной защиты населения РФ разрабатывал ежегодные государственные доклады о положении детей в Российской Федерации. Например, см.: Независимый доклад Российского детского

Автором данных докладов являлся Е.М. Рыбинский – разработчик, составитель и ответственный редактор более десятка различных книг и брошюр, посвящённых социальным проблемам детства, руководитель ряда научных исследований, автор статей и различных предложений в высокие инстанции по насущным и болевым вопросам детской проблематики. Вся деятельность Е.М. Рыбинского, была связана с научным руководством НИИ детства АПН СССР и Советского детского фонда, а затем с лета 1992 года этого же института под юрисдикцией Российского детского фонда.

Рыбинский Е.М. первым в России поставил вопрос о создании специальной отрасли науки – науки о детстве. Им были выдвинуты основные проблемы в работе Института детства: разработка критериев оценки благополучия детства, социально-педагогический аспект исследования этого феномена, научное обоснование государственной политики в интересах детей²⁰⁰.

Сотрудники НИИ детства разработали множество государственных и негосударственных программ²⁰¹, призванных обеспечить главные направления в области воспитания детей, их физического, интеллектуального, духовного, нравственного и социального развития в соответствии с нормами Конституции РФ и международными документами и обязательствами.

Население Земли почти на одну четверть составляют дети (если брать точку отсчёта от рождения и до 18 лет). Именно по положению детей как социальному барометру можно судить о состоянии и уровне развития общества.

В центре внимания – изучение разных периодов жизненного пути человека, места и роли детства в обществе, отношение мира взрослых к миру детства,

фонда о положении детей и реализации Конвенции о правах ребёнка в Российской Федерации // Дитя человеческое. 2000. № 4-5-6 (19-20-21). С. 2-24, 41-64; Независимый доклад о положении детей в России «Тяготы детского мира» // Дитя человеческое. 2003. № 5-6. С. 1-24, 49-72.

²⁰⁰ См.: Рыбинский Е.М. Детство в России: реальности и проблемы. М., 1996; Актуальные проблемы современного детства: сб. науч. трудов к 10-летию принятия Конвенции о правах ребёнка и создания НИИ детства РФ. Вып. VI / под общ. ред. А.А. Лиханова, Е.М. Рыбинского. М.: НИИ детства РФ, 1999; Рыбинский Е.М. Детство как социальный феномен. М., 1998.

²⁰¹ «Дети России», «Дети-инвалиды», «Дети Севера», Дети Чернобыля» и др. Подробно см.: пункт 59 Второго Периодического доклада Российской Федерации о выполнении Конвенции о правах ребёнка (1993-1997 гг.) CRC/C/65/Add.5 // Официальный сайт документации Организации Объединённых Наций. Режим доступа: URL: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G98/197/86/PDF/G9819786.pdf?OpenElement>. С. 19.

поистине дети – это будущее любой страны. Когда оно закладывается? В настоящем: дети должны быть здоровы физически, психически, нравственно, постоянно развиваться, познавать окружающий мир, готовиться к самостоятельной жизни. Такие важнейшие дефиниции, как «здоровье», «образование», «воспитание» определили необходимость нового отношения к детям, а также к их правовой защите, так как период кардинальных экономических преобразований конца XX века в России негативно отразился на положении молодёжи и детства и явился кризисным.

Рыбинский Е.М. считал, что множество факторов оказывало воздействие на нарушение прав ребёнка в России:

- высокий уровень младенческой и детской смертности (в 2 - 3 раза превышает уровень развитых стран);
- тенденция к ухудшению здоровья, сокращение массовых форм отдыха детей;
- рост числа детей-инвалидов с отклонениями в умственном и физическом развитии, детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, детей, употреблявших наркотики, алкоголь;
- бродяжничество;
- совершение правонарушений;
- рост числа детей, оставшихся без одного родителя после расторжения брака и родившихся вне его;
- снижение качества образования и воспитания, в том числе дошкольного²⁰².

В России отсутствовала государственная концепция воспитания. Именно НИИ детства РДФ удалось разработать данную концепцию. В целях её создания сотрудниками института разрабатывались такие темы, как «Детство как социаль-

²⁰² Рыбинский Е.М. Детство в России: реальности и проблемы. М., 1996. С. 5.

ный феномен в современных условиях», «Положение детей в России в соответствии с требованиями Конвенции о правах ребёнка», «Научные основы реформы законодательства о детстве», «Социальное сиротство: причины и пути преодоления»²⁰³.

Рыбинскому Е.М. и Лиханову А.А. удалось разработать принципы выполнения требований Конвенции о правах ребёнка. Во-первых, необходимо знать о её существовании; во-вторых, понимать содержание провозглашённых в ней прав ребёнка; в-третьих, поддерживать усилия по претворению их в жизнь. В целях исполнения положений конвенции государства-участники обязались, используя надлежащие и действенные средства, широко информировать о принципах и положениях конвенции как взрослых, так и детей²⁰⁴.

НИИ детства был разработан специальный комплекс материалов²⁰⁵, предназначенных для объяснения и трактовки ребёнку его прав. Таким образом, удалось пояснить содержание конвенции не только взрослым, но и детям.

В 1996 году в г. Стокгольме, а в 2001 в г. Йокогаме прошли Всемирные конгрессы против сексуальной эксплуатации детей, принявшие глобальные документы и программы, не считаться с которыми Россия уже не могла. Она вместе со всеми другими странами, участвующими в конгрессах, признала, что защита детей от сексуальных посягательств – важнейшая задача всей цивилизации. НИИ детства удалось разработать методическую таблицу, в которой поэтапно были перечислены права ребёнка в России с момента рождения до 18 лет²⁰⁶. В работе Е.М. Рыбинского появляется термин «новая этика в отношении детей», в соответствии с которой интересы детей удовлетворяются в приоритетном порядке

²⁰³ Рыбинский Е.М. Детство как социальный феномен. М., 1998. С. 11.

²⁰⁴ Рыбинский Е.М. Детство в России: реальности и проблемы. М., 1996. С. 17.

²⁰⁵ См.: Усачёв А. Всеобщую декларацию прав человека для детей и взрослых. М.: Ангстрем, 1992; Яковлев Ю. Ваши права, дети. М.: междунар. отношения. С. 3-99; Юнг Р. Конвенция о правах ребёнка в пересказе для тех, ради кого эта Конвенция была задумана // Школьная роман-газета. М., 1996. № 1. С. 49-51; № 2. С.46-47; № 3. С. 48-49; № 4. С. 49.

²⁰⁶ Рыбинский Е.М. Детство в России: реальности и проблемы. М., 1996. С. 22-24.

вне зависимости от того, в каком периоде развития находится страна и какие трудные времена она переживает²⁰⁷.

Институтом, кроме ситуации, связанной с реализацией положений Конвенции о правах ребёнка, рассматривались такие вопросы детства, как социальные проблемы детей в странах Восточной Европы, критерии оценки социального благополучия детей в России, аспекты формирования государственной политики в интересах детей в Российской Федерации, проводились научные исследования детства как социального явления. Были также подготовлены основные показатели положения детей в Российской Федерации и разработаны научные концепции изучения детства²⁰⁸. Именно Институтом детства были сформулированы определения таких дефиниций, как «ребёнок», «дети», «детство»...²⁰⁹.

Институтом детства были представлены доклады «Философия детства»; «Развитие новой этики в отношении ребёнка в XX веке»; «Особенности развития российского законодательства о правах детей в период проведения социально-экономических реформ»; «К проблеме измерения полоролевых показателей у детей и подростков»; «Психологическое насилие в отношении детей: сущность, последствия, оказание помощи»²¹⁰. В приложении 5 данной монографии по годам, начиная с 1990 года по 1999 год, перечислены книги, сборники, основные публикации научных сотрудников НИИ детства РФ, в которых затрагиваются вопросы: о драматической педагогике; недетских заботах; плаче голодных младенцев; страдающем детстве; сиротских детских учреждениях; жестоким обращением с детьми; ранних бедах детей; процедурах налогового удушения сирот; детских

²⁰⁷ Рыбинский Е.М. Детство в России: реальности и проблемы. М., 1996. С. 25.

²⁰⁸ Концепция комплексного изучения социальных проблем детства, концептуальный подход к обеспечению правовой защиты детства, концептуальный подход и теоретико-методологическое обоснование по критериям (показателям) социального благополучия (неблагополучия) детей, теоретическая концепция формирования государственной социальной детской политики и другие.

²⁰⁹ Актуальные проблемы современного детства: сб. науч. трудов к 10-летию принятия Конвенции о правах ребёнка и создания НИИ детства РФ. Вып. VI / под общ. ред. А.А. Лиханова, Е.М. Рыбинского. М.: НИИ детства РФ, 1999. С. 7.

²¹⁰ См.: Актуальные проблемы современного детства: сб. науч. трудов к 10-летию принятия Конвенции о правах ребёнка и создания НИИ детства РФ. Вып. VI / под общ. ред. А.А. Лиханова, Е.М. Рыбинского. М.: НИИ детства РФ, 1999.

трагедиях; плохой жизни детей; проблемах детей, проживающих с одним родителем или чужими родителями; нежеланных детях; социальном сиротстве; родительском аде. За 10 лет под эгидой Детского фонда в институте работали 116 научных сотрудников. Даже беглый анализ их трудов свидетельствует о том, как глубоко исследовалась система защиты прав ребёнка.

В 1997 году в России открылось представительство Детского фонда ООН (ЮНИСЕФ), и по его предложению был учреждён правовой институт Уполномоченного по правам ребёнка, который проходит активную фазу своего становления с 1998 года. В 2000 году вследствие прекращения финансирования Научно-исследовательский институт детства при Российском Детском фонде был расформирован. Исследование показало, что в период работы НИИ детства благотворительные расходы Российского Детского фонда составили \$ 142 062 793²¹¹.

Уполномоченного по правам ребёнка следует считать преемником наработанных принципов деятельности НИИ детства. Именно Уполномоченный по правам ребёнка должен способствовать возрождению форм защиты прав ребёнка, испытанных в рамках деятельности НИИ детства, занять особое место среди правозащитных государственных органов. Пропаганда положений Конвенции ООН о правах ребёнка должна стать важнейшей в работе Уполномоченного по правам ребёнка, причём в новых реалиях.

Становление института Уполномоченного по правам ребёнка в России происходило в рамках зарождения института омбудсмена (Уполномоченного) по правам ребёнка в мире с ориентацией на необходимость не подменять роль правозащитных государственных органов.

Первые уполномоченные (омбудсмены) по правам ребёнка в России начали действовать в гг. Санкт-Петербурге, Екатеринбурге, а также Калужской, Волгоградской и Новгородской областях. При их введении региональные власти

²¹¹ Альбом-буклет «Детский фонд». М.: Некоммерческая организация «Редакция журнала «Школьная роман-газета», 2002. С. 31.

озаботились принятием соответствующих законов, которые регламентировали их деятельность на уровне субъекта РФ. Взаимодействие с Детским фондом ООН (ЮНИСЕФ) становится определяющим.

На первоначальном этапе организации института Уполномоченного по правам ребёнка многие субъекты находились в процессе принятия решения по введению должности Уполномоченного по правам ребёнка.

Регионы демонстрировали разные подходы. Исследование показало, что в таких субъектах, как Волгоградская и Самарская области, Республика Саха (Якутия), Ямало-Ненецкий автономный округ, предусматривалось функционирование уполномоченных по правам ребёнка в рамках самостоятельного исполнительного органа.

В Ростовской и Смоленской областях, Красноярском, Пермском Забайкальском и Камчатском краях, а также в Республике Татарстан уполномоченные по правам ребёнка являлись служащими аппарата Уполномоченного по правам человека, а в региональных законах имелся раздел, посвящённый работе Уполномоченного по правам ребёнка. В ряде регионов должность Уполномоченного по правам ребёнка была введена на общественных началах (Магаданская область, Чукотский автономный округ и другие).

12 января 1998 года Россия представила Комитету ООН второй периодический доклад о выполнении Конвенции о правах ребёнка²¹². Комитет ООН по правам ребёнка положительно оценил усилия России по назначению уполномоченных в пяти субъектах РФ и приветствовал обязательство учредить должность Федерального Уполномоченного по правам ребёнка²¹³.

²¹² Второй Периодический доклад Российской Федерации о выполнении Конвенции о правах ребёнка (1993-1997 гг.) CRC/C/65/Add.5 // Официальный сайт документации Организации Объединённых Наций. Режим доступа: URL: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G98/197/86/PDF/G9819786.pdf?OpenElement> (Доклад был подготовлен научными сотрудниками НИИ детства РФ).

²¹³ Пункт 4 Заключительных замечаний Комитета по правам ребёнка от 8 октября 1999 года CRC/C/15/Add.110 // Официальный сайт документации Организации Объединённых Наций. Режим доступа: URL: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G99/454/68/PDF/G9945468.pdf?OpenElement>. С. 2.

Принят Федеральный закон «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации»²¹⁴, провозглашена Европейская Конвенция «Об осуществлении прав детей»²¹⁵, а 1998 год был провозглашён Годом защиты прав человека в РФ, соответственно, и ребёнка. Однако численность детей до 18 лет продолжала сокращаться и к началу 2002 года составила лишь 22 % всего населения. Для сравнения, в начале 1992 года – 26,9 % от общей численности населения страны²¹⁶, а к 1 января 1998 года – 24,4 %²¹⁷.

Институт Уполномоченного по правам ребёнка возник после распада СССР. Захарова Л.И. отмечала, что в Советском Союзе мировой институт омбудсмана считался буржуазным и неэффективным. Предполагалось, что прокурор с его полномочиями получать жалобы о действиях чиновников успешнее выступает в роли независимого защитника прав личности. Но он одновременно должен был защищать интересы государства и выступать как государственный обвинитель²¹⁸. Таким образом, можно сделать вывод, что эти две роли оказались несовместимыми.

Поэтому именно перестройка в СССР способствовала созданию института Уполномоченного по правам ребёнка. Очень важно, что Россия опиралась на мировой опыт, особенно североевропейских стран, в процессе обретения должности Уполномоченного по правам ребёнка. Использовать ценный опыт лидирующих в правозащитной деятельности государств предложил Э.М. Аметистов ещё при становлении Уполномоченного по правам человека. В годы перестройки

²¹⁴ Федеральный закон от 24.11.1995 № 181-ФЗ (ред. от 21.07.2014, с изм. от 06.04.2015) «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 27.11.1995. № 48. Ст. 4563.

²¹⁵ Конвенция «Об осуществлении прав детей» от 25 января 1996 года // Международные акты о правах человека. Сборник документов. М.: Норма-ИНФРА-М, 2002. С. 733 - 740.

²¹⁶ Пункт 6 Первоначального доклада Российской Федерации Комитету по правам ребёнка о выполнении Конвенции о правах ребёнка от 16 октября 1992 года CRC/C/3/Add.5. См.: Конвенция о правах ребёнка и реальности детства в России (материалы первоначального доклада Российской Федерации Комитету по правам ребёнка) / Авторы-составители Ермаков В.Д., Крылова А.С., Лапин Ю.Е., Рыбинский Е.М. М.: Информпечать, 1993. С. 13.

²¹⁷ Пункт 8 Третьего Периодического доклада Российской Федерации о выполнении Конвенции о правах ребёнка (1998-2002 гг.) CRC/C/125/Add.5 // Официальный сайт документации Организации Объединённых Наций. Режим доступа: URL: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G04/445/80/PDF/G0444580.pdf?OpenElement>. С. 7.

²¹⁸ Захарова Л.И. Международные стандарты в области прав человека и институт омбудсмана. М.: Гуманитарный центр «Монолит», 2002. С. 181-182.

учёный рекомендовал сформировать постоянную Комиссию Верховного Совета СССР по защите прав и свобод, а на втором этапе предполагал разработку комиссией и представления ею Верховному Совету СССР проекта учреждения должности, аналогичной омбудсмену²¹⁹. Его рекомендации подготовили социально-экономическую платформу для функционирования омбудсмена-защитника прав человека, впоследствии и прав ребёнка.

На современном этапе реализация статуса детского омбудсмена в России продолжает играть огромную роль. Это связано с тем, что институт Уполномоченного по правам детей – одна из значимых структур международно-правовой защиты прав человека и прав ребёнка, в частности, один из узловых моментов решения «комплексных согласованных мероприятий по защите прав детей, воспитанию их как полноценных членов общества...»²²⁰.

От Женевской Декларации прав ребёнка 1924 года (приложение б) к Конвенции ООН о правах ребёнка – таков мировой путь к обретению института Уполномоченного по правам ребёнка. Потребовалось 70 лет, чтобы человечество «признало особые потребности и уязвимость детей»²²¹. Институт Уполномоченного по правам ребёнка – это, безусловно, правозащитная организация. Она создана по инициативе представительства Детского фонда ООН (ЮНИСЕФ) в Российской Федерации и Министерства здравоохранения и социального развития России. Конвенция ООН о правах ребёнка не только очерчивает круг обязанностей уполномоченных по правам детей, но и регламентирует их деятельность. Конвенция ООН о правах ребёнка и появление в соответствии с её рекомендациями Уполномоченного по правам ребёнка – огромное историческое завоевание.

В августе 2003 года в г. Москве прошла III Летняя школа при усилиях Комиссии по правам человека при Президенте РФ, Московской школы прав человека, Московского института открытого образования, Центра межнационального

²¹⁹ Захарова Л.И. Международные стандарты в области прав человека и институт омбудсмена. М.: Гуманитарный центр «Монолит», 2002. С. 184.

²²⁰ Астахов П. Права ребёнка. М.: ЭКСМО, 2010. С. 5.

²²¹ Там же, с. 14.

образования «Этносфера» и финансовой поддержки Совета Европы и УВКБ ООН. Это происходило в рамках Плана действий ООН на Десятилетие образования в области прав человека (1995 – 2004 гг.), Программы действий ООН в области культуры мира, рекомендаций ЮНЕСКО и Совета Европы по обучению правам человека. Были решены многие учебные и методические задачи в определении проблематики прав человека, международных и внутренних (российских) механизмов защиты прав и свобод. Они коснулись Европейской Конвенции о защите прав и свобод человека, подачи жалоб в Европейский Верховный Суд по правам человека в г. Страсбурге, а также обсуждения в рамках Школы деятельности Уполномоченного по правам человека в РФ.

В 2005 году была создана *Ассоциация уполномоченных по правам ребёнка в субъектах РФ*. Её представителями (уполномоченными) было подписано соглашение о взаимном сотрудничестве, оказании помощи и поддержке друг друга, безусловной реализации принципов Конвенции ООН о правах ребёнка и представлении интересов детей²²². У регионального уполномоченного появилось право подписания соглашения о сотрудничестве с момента вступления в должность. Дусаев Р.Н. справедливо заметил, что функционирование аналогичной Ассоциации уполномоченных по правам человека укрепит законность и правопорядок и будет способствовать развитию гражданского общества в России²²³. Тем же будет заниматься Ассоциация уполномоченных по правам ребенка.

Можно сделать вывод, что начавшийся в конце XX века проект внедрения в механизм государственного управления уполномоченных по правам ребёнка продолжал реализовываться и в начале XXI века, и к концу 2009 года в Российской Федерации насчитывался 21 регион, где работали уполномоченные по правам ребёнка. Они оказывали помощь государственным органам в выработке комплексных методик защиты прав ребёнка. В 2011 году на заседании Ассоциации

²²² Астахов П. Права ребёнка. М.: ЭКСМО, 2010. С. 37.

²²³ Дусаев Р.Н., Латыпов В.Я. Уполномоченные по правам человека РФ и Карелии / . Петрозаводск: Изд-во ПетрГУ, 2013. С. 44.

уполномоченных по правам ребёнка (23 - 24 марта) в г. Тюмени приняли участие уже 68 уполномоченных. В 2013 году должность детского омбудсмана существовала в 83 субъектах Российской Федерации, в 2014 – в 84 (субъектах РФ).

В правовом поле деятельности уполномоченных множество проблемных вопросов: изучение ситуации с детьми, которых увозят за рубеж после расторжения браков между иностранцами и россиянами (это подсказала жизненная практика), озабоченность созданием организации «Гражданское общество», совместно с американскими представителями занимается контролем за международным усыновлением; широкомасштабная национальная кампания с её новыми программами по борьбе с насилием над детьми (она начата в 2010 году); дальнейшая профилактическая работа с семьями по выработке мер борьбы с насилием (и не только с помощью лишения родительских прав, их ограничения, но и восстановления). Опыт подобной деятельности можно отследить в российских регионах.

В 2009 году в целях обеспечения эффективной защиты прав, свобод и законных интересов ребёнка учреждена должность Федерального Уполномоченного по правам ребёнка (Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребёнка)²²⁴. Процесс введения должности уполномоченного преодолевал определённые трудности. Имели место обещания и срывы. Так, Министерство труда и социального развития Российской Федерации ещё в 2002 году готовило необходимые документы по обоснованию введения института Уполномоченного по правам ребёнка на федеральном уровне, однако действий не последовало. Время преодолело эти проблемы.

Этому способствовали процессы становления новой российской государственности, нового конституционного строя, новых органов федеральной власти.... Возник мощный импульс для поиска различных правовых инструментов,

²²⁴ См.: Указ Президента РФ от 01.09.2009 № 986 «Об Уполномоченном при Президенте Российской Федерации по правам ребёнка» // Собрание законодательства РФ. 07.09.2009. № 36. Ст. 4312.

методов и средств обеспечения и защиты прав, свобод, чести и достоинства личности. В связи с этим Н.Ю. Хаманева утверждала, что в этих условиях институт омбудсмана, во-первых, является важным дополнением механизма государственного управления защитой прав человека, во-вторых, становится привлекательным для России²²⁵. Следует с ней согласиться.

Указ Президента РФ об Уполномоченном по правам ребёнка – это огромное завоевание в истории развития правовых основ российского законодательства в отношении детей и вхождении России в систему международных стандартов и требований в отношении защиты детства. В своём Послании Федеральному Собранию РФ наряду со многими заявленными проблемами Президент РФ подтвердил значимость принятого указа, заявив, что уделит теме защиты прав, свобод и законных интересов ребёнка особое внимание и подробно остановится на проблемах, которые требуют новых решений и подходов²²⁶.

Президент говорил о демографической ситуации (об увеличении рождаемости в России), развитии программы «Родового сертификата» в рамках национального проекта «Здоровье» и мер социальной поддержки семей, о выделении 100 миллиардов рублей на два года на модернизацию здравоохранения, в том числе детской медицины, об углублённой диспансеризации подростков начиная с 2011 года; о вакцинопрофилактике, доступности для детей качественных лекарственных препаратов и ранней диагностике туберкулёза, онкологических и иных опасных заболеваний; о поддержке молодых и многодетных семей; об использовании материнского капитала на погашение ипотечных жилищных кредитов; о создании режима наибольшего благоприятствования для многодетных семей. Особой строкой стояли в послании вопросы о дальнейшем совершенствовании законодательства о благотворительной деятельности и исключении из налогооблагаемого дохода средств, получаемых на поддержку от благотворительных

²²⁵ Хаманева Н.Ю. Уполномоченный по правам человека – защитник прав граждан. М., 1998. С. 50.

²²⁶ Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 30.11.2010 // Российская газета. 01.12.2010. № 271 (5350). С. 3.

организаций, о детских садах и о наличии свободных мест. Социализация детей в коррекционных детских домах – задача №1, потому что их работа, к сожалению, направлена на изоляцию детей от гражданского общества. Должны активизировать свою работу попечительские советы и работать «максимально открыто». Было заявлено о необходимости Программы социальной адаптации и сопровождения выпускников детских домов. В центре внимания Уполномоченных по правам детей, местных администраций и органов надзора должны оставаться проблемы насилия в отношении детей, вовлечения их в наркоманию, проституцию и другие криминальные среды. Здесь важнейшей должна стать профилактика при безусловном ужесточении наказаний. В рамках новой государственной программы «Доступная среда»²²⁷ обсуждались вопросы насилия в семье, развития инфраструктуры для жизни инвалидов и детей с тяжёлыми заболеваниями, создания полноценных условий для активной их жизни. Должна продолжить своё развитие инициатива «Наша «Новая школа», которая коснётся школьных учителей, их переподготовки. Президент также заявлял о необходимости завершения создания общенациональной системы поиска и поддержки талантливых детей. В Послании Президента РФ не только говорится о задачах работы с детьми, но приводятся интересные факты накопленного положительного опыта, к примеру, в патриотическом, экологическом воспитании, которые способны помочь решать проблемы природоохранительной сферы, а значит, здоровья²²⁸.

Понимая важность роли Уполномоченного по правам ребёнка, автором сделана попытка разработать проект Федерального закона «Об Уполномоченном по правам ребёнка в Российской Федерации»²²⁹ с учётом зарубежного опыта северо-европейских стран: Швеции, Норвегии, Финляндии, а также Шотландии. При разработке проекта Федерального закона «Об Уполномоченном по правам

²²⁷ Распоряжение Правительства РФ от 26.11.2012 № 2181-р «Об утверждении государственной программы Российской Федерации "Доступная среда" на 2011 - 2015 годы» // Собрание законодательства РФ. 03.12.2012. № 49. Ст. 6900.

²²⁸ Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 30.11.2010 // Российская газета. 01.12.2010. № 271 (5350). С. 3-4.

²²⁹ См.: прил. 1.

ребенка в Российской Федерации» было учтено, что новый институт создавался в России в процессе реформирования системы административно-правовой защиты прав ребёнка, а не встраивался в неё.

В настоящее время в субъектах Российской Федерации существуют различные способы формирования должности Уполномоченного по правам. Обозначим эти способы: *парламентский* – независимый, самостоятельный Уполномоченный по правам ребёнка, назначаемый законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации; *в рамках органа исполнительной власти*; *в структуре Аппарата Уполномоченного по правам человека*. Сегодня в каждом субъекте РФ учреждена должность Уполномоченного по правам ребёнка.

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

По-прежнему остаётся приоритетной задача создания системы единого централизованного института Уполномоченного по правам ребёнка, возглавить которую следует Федеральному Уполномоченному. С этой целью необходимо, чтобы Федеральный Уполномоченный по правам ребёнка, во-первых, координи-

ровал деятельность уполномоченных по правам ребёнка в субъектах РФ, во-вторых, вносил кандидатуры для замещения должности Уполномоченного по правам ребёнка представительному органу государственной власти субъекта РФ.

Кроме того, для создания единого института Уполномоченного по правам ребёнка в России необходимы как разработка Федерального закона «Об Уполномоченном по правам ребёнка в Российской Федерации», так и обеспечение функционирования уполномоченных по правам ребёнка в субъектах РФ на основе специальных законов. С этой целью необходима комплексная совместная работа представительных органов государственной власти субъектов по выработке единого варианта такого закона. Для субъектов России в качестве образца автор предлагает использовать законодательство Татарстана, Ненецкого автономного округа об Уполномоченном по правам ребёнка, потому что в данных регионах омбудсмены назначаются на должность представительным органом государственной власти, что позволяет обеспечить независимость и самостоятельность их деятельности.

А пока (в мае - июне 2015 года) ситуация такова: только в 55 субъектах Российской Федерации из 85 статусы уполномоченных по правам ребёнка регулируются специальными комплексными законами об Уполномоченном по правам ребёнка:

- 1) Санкт-Петербург²³⁰;
- 2) Республика Адыгея²³¹;
- 3) Республика Башкортостан²³²;
- 4) Ленинградская область²³³;

²³⁰ Закон Санкт-Петербурга от 13.11.2009 № 528-98 (ред. от 19.02.2014) «Об Уполномоченном по правам ребёнка в Санкт-Петербурге» (принят ЗС СПб 11.11.2009) // Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. 30.11.2009. № 29.

²³¹ Закон Республики Адыгея от 08.06.2011 № 3 «Об Уполномоченном по правам ребёнка в Республике Адыгея» (принят ГС - Хасэ РА 31.05.2011) // Советская Адыгея. 11.06.2011. № 112.

²³² Закон Республики Башкортостан от 28.12.2009 № 193-з (ред. от 01.07.2013) «Об Уполномоченном по правам ребёнка в Республике Башкортостан» (принят Государственным Собранием - Курултайем РБ 24.12.2009) // Республика Башкортостан. 30.12.2009. № 249 (26984).

²³³ Областной закон Ленинградской области от 29.12.2012 № 110-оз (ред. от 16.03.2015) «Об Уполномоченном по правам ребёнка в Ленинградской области» (принят ЗС ЛО 19.12.2012) // Вестник Правительства Ленинградской области. 30.12.2012. № 136.

- 5) Карачаево-Черкесская Республика²³⁴;
- 6) Республика Калмыкия²³⁵;
- 7) Республика Карелия²³⁶;
- 8) Республика Саха (Якутия)²³⁷;
- 9) Краснодарский край²³⁸;
- 10) Республика Тыва²³⁹;
- 11) Республика Хакасия²⁴⁰;
- 12) Чувашская Республика²⁴¹;
- 13) Республика Татарстан²⁴²;
- 14) Забайкальский край²⁴³;
- 15) Самарская область²⁴⁴;
- 16) Ненецкий АО²⁴⁵;

²³⁴ Закон Карачаево-Черкесской Республики от 09.12.2010 № 71-РЗ (ред. от 06.08.2014) «Об Уполномоченном по правам ребенка в Карачаево-Черкесской Республике» (принят Народным Собранием (Парламентом) КЧР 25.11.2010) // День Республики. 18.12.2010. № 258-259 (18129).

²³⁵ Закон Республики Калмыкия от 01.04.2011 № 254-IV-3 (ред. от 27.04.2012) «Об Уполномоченном по правам ребенка в Республике Калмыкия» (принят Постановлением Народного Хурала (Парламента) РК от 31.03.2011 № 520-IV) // Хальмг унн. 02.04.2011. № 54.

²³⁶ Закон Республики Карелия от 11.03.2011 № 1468-ЗРК (ред. от 09.02.2015) «Об Уполномоченном по правам ребенка в Республике Карелия» (принят ЗС РК 24.02.2011) // Карелия. 17.03.2011. № 18.

²³⁷ Закон Республики Саха (Якутия) от 05.02.2003 4-3 № 5-III «Об Уполномоченном по правам ребенка в Республике Саха (Якутия)» (принят постановлением ГС (Ил Тумэн) РС(Я) от 05.02.2003 3 N 6-II) // Ил Тумэн. 21.02.2003. № 9.

²³⁸ Закон Краснодарского края от 26.06.2002 № 498-КЗ (ред. от 05.11.2014) «Об Уполномоченном по правам ребенка в Краснодарском крае» (принят ЗС КК 19.06.2002) // Информационный бюллетень ЗС Краснодарского края. 26.08.2002. № 37.

²³⁹ Закон Республики Тыва от 31.07.2011 № 808 ВХ-1 (ред. от 07.12.2014) «Об Уполномоченном по правам ребенка в Республике Тыва» (принят ВХ РТ 15.07.2011) // Тувинская правда. Приложение 31. Спецвыпуск. 23.08.2011.

²⁴⁰ Закон Республики Хакасия от 08.11.2011 № 90-ЗРХ (ред. от 14.04.2014) «Об Уполномоченном по правам ребенка в Республике Хакасия» (принят ВС РХ 26.10.2011) // Вестник Хакасии. 10.11.2011. № 97.

²⁴¹ Закон ЧР от 02.10.2012 № 55 (ред. от 05.05.2015) «Об Уполномоченном по правам ребенка в Чувашской Республике» (принят ГС ЧР 25.09.2012) // Собрание законодательства ЧР. 30.12.2012. № 10. Ст. 1009.

²⁴² Закон РТ от 01.08.2011 № 59-ЗРТ (ред. от 12.06.2014) «Об Уполномоченном по правам ребенка в Республике Татарстан и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Республики Татарстан» (принят ГС РТ 07.07.2011) // Ведомости Государственного Совета Татарстана. 2011. № 8. Ст. 965.

²⁴³ Закон Забайкальского края от 31.10.2013 № 876-ЗЗК (ред. от 31.03.2015) «Об Уполномоченном по правам ребенка в Забайкальском крае» (принят Законодательным Собранием Забайкальского края 16.10.2013) // Забайкальский рабочий. 07.11.2013. № 215.

²⁴⁴ Закон Самарской области от 06.05.2002 № 18-ГД (ред. от 04.05.2011) «Об Уполномоченном по правам ребенка в Самарской области» (принят Самарской Губернской Думой 26.04.2002) // Волжская коммуна. 11.05.2002. № 82.

²⁴⁵ Закон НАО от 28.06.2010 № 45-ОЗ (ред. от 09.07.2014) «Об Уполномоченном по правам ребенка в Ненецком автономном округе и о внесении изменений в закон Ненецкого автономного округа «О статусе лиц, замещающих государственные должности Ненецкого автономного округа» (принят Собранием депутатов НАО 22.06.2010) // Сборник нормативных правовых актов Ненецкого автономного округа. 30.06.2010. № 11.

- 17) Ямало-Ненецкий АО²⁴⁶;
- 18) Орловская область²⁴⁷;
- 19) Ульяновская область²⁴⁸;
- 20) Волгоградская область²⁴⁹;
- 21) Тамбовская область²⁵⁰;
- 22) Псковская область²⁵¹;
- 23) Еврейская АО²⁵²;
- 24) Новгородская область²⁵³;
- 25) Астраханская область²⁵⁴;
- 26) Мурманская область²⁵⁵;
- 27) Оренбургская область²⁵⁶;

²⁴⁶ Закон ЯНАО от 04.05.2007 № 55-ЗАО (ред. от 29.09.2014) «Об Уполномоченном по правам ребенка в Ямало-Ненецком автономном округе» (принят Государственной Думой Ямало-Ненецкого автономного округа 18.04.2007) // Красный Север. 11.05.2007. № 89 (спецвыпуск № 36-37).

²⁴⁷ Закон Орловской области от 04.08.2010 № 1097-ОЗ (ред. от 08.04.2015) «Об Уполномоченном по правам ребенка в Орловской области» (принят ООСНД 30.07.2010) // Орловская правда. 07.08.2010. № 113.

²⁴⁸ Закон Ульяновской области от 06.10.2011 № 165-ЗО (ред. от 26.03.2014) «Об Уполномоченном по правам ребенка в Ульяновской области» (принят ЗС Ульяновской области 29.09.2011) (с изм. и доп., вступающими с 01.01.2014) // Ульяновская правда. 12.10.2011. № 115 (23.092).

²⁴⁹ Закон Волгоградской области от 09.01.2007 № 1403-ОД (ред. от 06.05.2015) «Об уполномоченном по правам ребенка в Волгоградской области» (принят Волгоградской областной Думой 07.12.2006) // Волгоградская правда. 19.01.2007. № 9.

²⁵⁰ Закон Тамбовской области от 31.12.2009 № 609-З (ред. от 02.12.2014) «Об Уполномоченном по правам ребенка в Тамбовской области» (принят Постановлением Тамбовской областной Думы от 25.12.2009 № 1678) // Тамбовская жизнь. 13.01.2010. № 2 (25424).

²⁵¹ Закон Псковской области от 30.12.2009 № 934-оз (ред. от 14.10.2014) «Об Уполномоченном по правам ребенка в Псковской области» (принят Псковским областным Собранием депутатов 24.12.2009) // Псковская правда. 12.01.2010. № 2.

²⁵² Закон ЕАО от 23.12.2011 № 05-ОЗ «Об Уполномоченном по правам ребенка в Еврейской автономной области» (принят ЗС ЕАО от 23.12.2011) // Биробиджанская звезда. 28.12.2011. № 93.

²⁵³ Областной закон Новгородской области от 01.06.2010 № 755-ОЗ (ред. от 26.07.2013) «Об Уполномоченном по правам ребенка в Новгородской области» (принят Постановлением Новгородской областной Думы от 26.05.2010 № 1400-ОД) // Новгородские ведомости (официальный выпуск). 09.06.2010. № 17.

²⁵⁴ Закон Астраханской области от 02.03.2010 № 4/2010-ОЗ (ред. от 04.06.2012) «Об Уполномоченном по правам ребенка в Астраханской области» (принят Государственной Думой Астраханской области 25.02.2010) // Сборник законов и нормативных правовых актов Астраханской области. 04.03.2010. № 10.

²⁵⁵ Закон Мурманской области от 08.11.2010 № 1268-01-ЗМО (ред. от 15.12.2014) «Об Уполномоченном по правам ребенка в Мурманской области» (принят Мурманской областной Думой 21.10.2010) // Мурманский Вестник. 11.11.2010. № 210/1. С. 1.

²⁵⁶ Закон Оренбургской области от 04.03.2011 № 4330/1017-IV-ОЗ (ред. от 06.03.2014) «Об Уполномоченном по правам ребенка в Оренбургской области» (принят постановлением Законодательного Собрания Оренбургской области от 16.02.2011 № 4330) // Южный Урал. 26.03.2011. № 30-35 (спецвыпуск № 98 с документами Законодательного Собрания Оренбургской области).

- 28) Кемеровская область²⁵⁷;
- 29) Саратовская область²⁵⁸;
- 30) Тверская область²⁵⁹;
- 31) Липецкая область²⁶⁰;
- 32) Калужская область²⁶¹;
- 33) Иркутская область²⁶²;
- 34) Владимирская область²⁶³;
- 35) Ярославская область²⁶⁴;
- 36) Томская область²⁶⁵;
- 37) Тульская область²⁶⁶;
- 38) Ханты-Мансийский АО – Югры²⁶⁷;

²⁵⁷ Закон Кемеровской области от 31.01.2011 № 6-ОЗ (ред. от 07.03.2013) «Об уполномоченном по правам ребенка в Кемеровской области» (принят Советом народных депутатов Кемеровской области 26.01.2011) // Законодательный вестник Совета народных депутатов Кемеровской области. 10.02.2011. № 105.

²⁵⁸ Закон Саратовской области от 25.02.2010 № 17-ЗСО (ред. от 25.12.2014) «Об Уполномоченном по правам ребенка в Саратовской области» (принят Саратовской областной Думой 17.02.2010) // Собрание законодательства Саратовской области. 02.2010 (выход в свет 27.02.2010). № 6.

²⁵⁹ Закон Тверской области от 06.06.2012 № 36-ЗО (ред. от 27.09.2012) «Об Уполномоченном по правам человека в Тверской области и Уполномоченном по правам ребенка в Тверской области» (принят Законодательным Собранием Тверской области 28.05.2012) // Тверские ведомости. № 23. 8-14. 06. 2012.

²⁶⁰ Закон Липецкой области от 18.08.2011 № 523-ОЗ (ред. от 18.06.2014) «Об Уполномоченном по правам ребенка в Липецкой области» (принят Липецким областным Советом депутатов 04.08.2011) // Липецкая газета. 26.08.2011. № 164.

²⁶¹ Закон Калужской области от 25.02.2011 № 108-ОЗ (ред. от 30.09.2013) «Об Уполномоченном по правам ребенка в Калужской области» (принят постановлением Законодательного Собрания Калужской области от 17.02.2011 № 229) (вместе с «Порядком выдачи удостоверения Уполномоченного по правам ребенка в Калужской области») // Весть. 04.03.2011. № 80-82.

²⁶² Закон Иркутской области от 12.07.2010 № 71-ОЗ (ред. от 11.12.2014) «Об Уполномоченном по правам ребенка в Иркутской области» (принят Постановлением Законодательного Собрания Иркутской области от 23.06.2010 № 22/15-ЗС) // Ведомости ЗС Иркутской области. 22.07.2010. № 22 (том 1).

²⁶³ Закон Владимирской области от 25.11.2010 № 108-ОЗ «Об Уполномоченном по правам ребенка во Владимирской области» (принят постановлением ЗС Владимирской области от 24.11.2010 № 327) // Владимирские ведомости. 30.11.2010. № 306.

²⁶⁴ Закон ЯО от 28.12.2010 № 55-з (ред. от 05.05.2015) «Об Уполномоченном по правам ребенка в Ярославской области» (принят Ярославской областной Думой 17.12.2010) // Документ-Регион. 29.12.2010. № 103-а.

²⁶⁵ Закон Томской области от 01.06.2010 № 92-ОЗ (ред. от 18.02.2013) «Об Уполномоченном по правам ребенка в Томской области» (принят постановлением Государственной Думы Томской области от 27.05.2010 № 3264) // Собрание законодательства Томской области. 17.06.2010. № 6/1 (59).

²⁶⁶ Закон Тульской области от 01.04.2013 № 1891-ЗТО (ред. от 30.09.2014) «Об уполномоченном по правам ребенка в Тульской области» (принят Тульской областной Думой 28.03.2013) // Тульские известия. 11.04.2013. № 53.

²⁶⁷ Закон ХМАО - Югры от 09.06.2009 № 85-оз (ред. от 28.03.2014) «Об Уполномоченном по правам ребенка в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре» (принят Думой Ханты-Мансийского автономного округа - Югры 29.05.2009) // Собрание законодательства Ханты-Мансийского автономного округа-Югры. 01.06.2009-15.06.2009. № 6 (часть I). Ст. 47.

- 39) Хабаровский край²⁶⁸;
- 40) Кировская область²⁶⁹;
- 41) Нижегородская область²⁷⁰;
- 42) Свердловская область²⁷¹;
- 43) Ивановская область²⁷²;
- 44) Рязанская область²⁷³;
- 45) Вологодская область²⁷⁴;
- 46) Новосибирская область²⁷⁵;
- 47) Пермский край²⁷⁶;
- 48) Пензенская область²⁷⁷;
- 49) Камчатский край²⁷⁸;

²⁶⁸ Закон Хабаровского края от 23.11.2011 № 135 (ред. от 17.12.2014) «Об уполномоченном по правам ребенка в Хабаровском крае» // Собрание законодательства Хабаровского края. 20.12.2011. № 12(113) (часть 1).

²⁶⁹ Закон Кировской области от 06.11.2012 № 219-ЗО (ред. от 09.12.2014) «Об Уполномоченном по правам ребенка в Кировской области» (принят постановлением Законодательного Собрания Кировской области от 25.10.2012 № 18/302) // Сборник основных нормативных правовых актов органов государственной власти Кировской области. 20.12.2012. № 6(144). Ст. 5080.

²⁷⁰ Закон Нижегородской области от 28.12.2012 № 167-З (ред. от 31.07.2013) «Об Уполномоченном по правам ребенка в Нижегородской области» (принят постановлением ЗС НО от 20.12.2012 № 746-V) // Правовая среда. 29.12.2012. № 145 (1556) (приложение к газете «Нижегородские новости». 29.12.2012. № 240 (5093)).

²⁷¹ Закон Свердловской области от 15.07.2010 № 57-ОЗ (ред. от 09.12.2013) «Об Уполномоченном по правам ребенка в Свердловской области» (принят Областной Думой Законодательного Собрания Свердловской области 22.06.2010) // Собрание законодательства Свердловской области. 20.09.2010. № 7-5 (2010). Ст. 1148.

²⁷² Закон Ивановской области от 24.06.2013 № 47-ОЗ (ред. от 30.12.2014) «Об Уполномоченном по правам ребенка в Ивановской области» (принят Ивановской областной Думой 13.06.2013) // Собрание законодательства Ивановской области. 09.07.2013. № 26 (645).

²⁷³ Закон Рязанской области от 27.05.2011 № 38-ОЗ (ред. от 29.04.2013) «Об Уполномоченном по правам человека в Рязанской области и Уполномоченном по правам ребенка в Рязанской области» (принят Постановлением Рязанской областной Думы от 25.05.2011 № 205-V РОД) // Рязанские ведомости. 31.05.2011. № 96.

²⁷⁴ Закон Вологодской области от 14.01.2013 № 2953-ОЗ (ред. от 13.11.2014) «Об уполномоченном при Губернаторе Вологодской области по правам ребенка» (принят Постановлением ЗС Вологодской области от 26.12.2012 № 886) // Красный Север. 16.01.2013. № 6.

²⁷⁵ Закон Новосибирской области от 10.12.2013 № 410-ОЗ «Об Уполномоченном по правам ребенка в Новосибирской области» (принят постановлением Законодательного Собрания Новосибирской области от 05.12.2013 № 410-ЗС) // Ведомости Законодательного Собрания Новосибирской области. 13.12.2013. № 62.

²⁷⁶ Закон Пермского края от 28.08.2013 № 231-ПК (ред. от 04.10.2014) «Об Уполномоченном по правам ребенка в Пермском крае» (принят ЗС ПК 15.08.2013) // Бюллетень законов Пермского края, правовых актов губернатора Пермского края, Правительства Пермского края, исполнительных органов государственной власти Пермского края. 02.09.2013. № 34.

²⁷⁷ Закон Пензенской обл. от 03.04.2014 № 2534-ЗПО (ред. от 04.03.2015) «Об Уполномоченном по правам ребенка в Пензенской области» (принят ЗС Пензенской обл. 25.03.2014) // Пензенские губернские ведомости. 11.04.2014. № 19. С. 3.

²⁷⁸ Закон Камчатского края от 19.12.2013 № 366 «Об Уполномоченном по правам ребенка в Камчатском крае» (принят Постановлением Законодательного Собрания Камчатского края от 18.12.2013 № 626) // Официальные Ведомости. Спецвыпуск. 20.12.2013. № 3.

- 50) Республика Крым²⁷⁹;
- 51) г. Севастополь²⁸⁰;
- 52) Курганская область²⁸¹;
- 53) Брянская область²⁸²;
- 54) Архангельская область²⁸³;
- 55) Ставропольский край²⁸⁴.

Ранее аналогичный закон действовал в г. Москве²⁸⁵, однако был отменён. Заметим, что в некоторых субъектах РФ²⁸⁶, где действуют Законы об Уполномоченном по правам ребенка, принцип независимости деятельности детских омбудсменов (уполномоченных по правам ребенка) пока не реализован. Это связано с тем, что в таких субъектах РФ уполномоченные по правам ребёнка встроены либо в структуру исполнительной власти (Республика Адыгея, Республика Саха (Якутия), Самарская, Ярославская, Вологодская, Курганская, Брянская, Архангельская области и Ставропольский край), либо Аппарата Уполномоченного по правам человека (Ханты-Мансийский АО – Югры, Пермский край, Астрахан-

²⁷⁹ Закон Республики Крым от 25.08.2014 № 57-ЗРК «Об Уполномоченном по правам ребенка в Республике Крым»

(принят Государственным Советом Республики Крым 09.07.2014) // Ведомости Государственного Совета Республики Крым. 2014. № 2. Часть 1 (подписано в печать 09.09.2014).

²⁸⁰ Закон города Севастополя от 17.04.2015 № 127-ЗС «Об Уполномоченном по правам ребенка в городе Севастополе» (принят Законодательным Собранием г. Севастополя 14.04.2015) // Севастопольские известия. 18.04.2015. № 30-31(1775).

²⁸¹ Закон Курганской области от 05.05.2015 № 37 «Об уполномоченном при Губернаторе Курганской области по правам ребенка» (Принят Постановлением Курганской областной Думы от 28.04.2015 № 177) // «Новый мир» - Документы. 08.05.2015. Выпуск № 30.

²⁸² Закон Брянской области от 11.11.2013 № 98-З (ред. от 08.05.2014) «Об Уполномоченном по правам ребенка в Брянской области» (принят Брянской областной Думой 31.10.2013) // Информационный бюллетень «Официальная Брянщина». 20.11.2013. № 33.

²⁸³ Закон Архангельской области от 14.11.2014 № 211-12-ОЗ «Об уполномоченном при Губернаторе Архангельской области по правам ребенка» (принят Архангельским областным Собранием депутатов 12.11.2014) // Ведомости Архангельского областного Собрания депутатов шестого созыва. 2014. № 12.

²⁸⁴ Закон Ставропольского края от 25.12.2014 № 126-кз «Об Уполномоченном по правам ребенка в Ставропольском крае» (принят Думой Ставропольского края 18.12.2014) // Официальный интернет-портал правовой информации Ставропольского края. Режим доступа: URL: www.pravo.stavregion.ru/. 27.12.2014.

²⁸⁵ См.: Закон г. Москвы от 03.10.2001 № 43 (ред. от 04.07.2007) «Об Уполномоченном по правам ребенка в городе Москве» // Ведомости Московской городской Думы. 13.12.2001. № 11. Ст. 180.

²⁸⁶ Республика Адыгея, Республика Саха (Якутия), Пермский край, Ханты-Мансийский АО – Югры, Самарская область, Ярославская область, Вологодская область, Астраханская область, Тверская область, Тульская область, Рязанская область.

ская, Тверская, Тульская и Рязанская области), что препятствует им самостоятельно, независимо от региональных государственных органов реализовывать свой административно-правовой статус.

Также необходимо помнить, что назначение уполномоченных по правам ребёнка в субъектах РФ именно законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов РФ является главной гарантией их независимости от региональных государственных органов. Поэтому в целях обеспечения её (независимости омбудсменов от региональных государственных органов) законодательство многих субъектов РФ следует скорректировать.

В 11 субъектах Российской Федерации, таких, как республики Алтай²⁸⁷, Ингушетия²⁸⁸, Дагестан²⁸⁹, Марий Эл²⁹⁰, Бурятия²⁹¹, Чеченская²⁹², Кабардино-Балкарская²⁹³, Коми²⁹⁴, Северная Осетия-Алания²⁹⁵, Мордовия²⁹⁶, Удмуртская²⁹⁷

²⁸⁷ Указ Главы Республики Алтай, Председателя Правительства Республики Алтай от 23.05.2011 № 106-у (ред. от 19.02.2013) «Об Уполномоченном по правам ребенка в Республике Алтай» // Алтайдын Чолмоны. 30.08.2011. № 160.

²⁸⁸ Указ Президента РИ от 22.10.2009 № 222 (ред. от 16.04.2014) «Об Уполномоченном при Главе Республики Ингушетия по правам ребенка» // Ингушетия. 19.04.2014. № 56-57.

²⁸⁹ Указ Президента РД от 18.02.2013 № 53 «Об Уполномоченном при Президенте Республики Дагестан по защите семьи, материнства и прав ребенка» (вместе с «Положением об Уполномоченном при Президенте Республики Дагестан по защите семьи, материнства и прав ребенка») // Собрание законодательства Республики Дагестан. 28.02.2013. № 4. Ст. 135.

²⁹⁰ Указ Президента Республики Марий Эл от 29.06.2010 № 129 (ред. от 17.11.2014) «Об Уполномоченном при Главе Республики Марий Эл по правам ребенка» // Марийская правда. Официальный еженедельник. 02.07.2010. № 25.

²⁹¹ Указ Президента РБ от 29.10.2010 № 123 (ред. от 27.06.2013) «Об Уполномоченном по правам ребенка в Республике Бурятия» (вместе с «Положением об Уполномоченном по правам ребенка в Республике Бурятия») // Бурятия. 03.11.2010. № 203. Официальный вестник № 119.

²⁹² Указ Главы Чеченской Республики от 22.11.2014 № 167 «Об Уполномоченном по правам ребенка в Чеченской Республике» // Вести Республики. 06.12.2014. № 234 (2418).

²⁹³ Указ Главы КБР от 20.04.2012 № 65-УГ «Об утверждении Положения об уполномоченном при Главе Кабардино-Балкарской Республики по правам ребенка» // Официальная Кабардино-Балкария. 27.04.2012. № 17.

²⁹⁴ Указ Главы РК от 03.02.2010 № 17 (ред. от 31.10.2013) «Об уполномоченном при Главе Республики Коми по правам ребенка» (вместе с «Положением об Уполномоченном при Главе Республики Коми по правам ребенка») // Ведомости нормативных актов органов государственной власти Республики Коми. 08.02.2010. № 4. Ст. 35.

²⁹⁵ Указ Президента Республики Северная Осетия-Алания от 16.02.2004 № 16 (ред. от 17.10.2007) «Об утверждении положения об Уполномоченном по правам ребенка при Главе Республики Северная Осетия-Алания» // Северная Осетия. 23.03.2004. № 53 (24101).

²⁹⁶ Указ Главы РМ от 26.03.2010 № 53-УГ (ред. от 28.02.2011) «Об Уполномоченном по правам ребенка при Главе Республики Мордовия» (вместе с «Положением об Уполномоченном по правам ребенка при Главе Республики Мордовия») // Известия Мордовии. № 44. 30.03.2010.

²⁹⁷ Указ Главы УР от 09.12.2014 № 435 «Об Уполномоченном при Главе Удмуртской Республики по правам ребенка» // Официальный сайт Президента Удмуртской Республики и Правительства Удмуртской Республики. Режим доступа: URL: <http://www.udmurt.ru>. 11.12.2014; Указ Главы УР от 02.02.2015 № 4 «Об утверждении Положения об Уполномоченном при Главе Удмуртской Республики по правам ребенка» // Официальный сайт Главы

статус уполномоченных по правам ребёнка регулируется указами глав республик. В Сахалинской²⁹⁸, Калининградской²⁹⁹, Омской³⁰⁰ областях и Алтайском крае³⁰¹ – указами губернаторов. Ранее аналогичными указами регулировался статус уполномоченных по правам ребенка в Курганской³⁰² и Брянской³⁰³ областях. Таким образом, в 15 субъектах Российской Федерации должность уполномоченных по правам ребенка образована в связи с изданием главами республик и губернаторами областей соответствующих указов, которыми и регулируется в настоящее время статус уполномоченных по правам ребёнка. Разработка же законов об Уполномоченном по правам ребёнка в этих субъектах РФ остаётся приоритетной задачей.

Удмуртской Республики и Правительства Удмуртской Республики. Режим доступа: URL: <http://www.udmurt.ru>. 03.02.2015.

²⁹⁸ Указ губернатора Сахалинской области от 13.01.2011 № 1 «Об утверждении Положения об уполномоченном при губернаторе Сахалинской области по правам ребенка» // Губернские ведомости. 22.01.2011. № 9 (3696).

²⁹⁹ Указ губернатора Калининградской области от 24.09.2010 № 190 (ред. от 22.01.2013) «Об Уполномоченном по правам ребенка в Калининградской области» (вместе с «Положением об Уполномоченном по правам ребенка в Калининградской области») // Калининградская правда (вкладыш «Ведомости Правительства Калининградской области»). 29.09.2010. № 179.

³⁰⁰ Указ губернатора Омской области от 05.02.2010 № 7 (ред. от 28.10.2014) «Об Уполномоченном при губернаторе Омской области по правам ребенка» // Омская правда. 12.02.2010. № 11.

³⁰¹ Указ губернатора Алтайского края от 20.01.2014 № 2 «Об утверждении Положения об Уполномоченном при губернаторе Алтайского края по правам ребенка» // Алтайская правда. 25.01.2014. № 16.

³⁰² Указ губернатора Курганской области от 16.05.2013 № 157 (ред. от 24.09.2013) «Об утверждении Положения об уполномоченном при губернаторе Курганской области по правам ребенка» // «Новый мир» - Документы. 21.05.2013. Выпуск № 38.

³⁰³ Указ губернатора Брянской области от 01.04.2013 № 311 «Об утверждении Положения об уполномоченном по правам ребенка в Брянской области» // Информационный бюллетень «Официальная Брянщина». 05.04.2013. № 8.

Постановлениями губернаторов статус уполномоченных по правам ребёнка регламентируется в таких 6 субъектах РФ, как Приморский край³⁰⁴, Белгородская³⁰⁵, Курская³⁰⁶, Магаданская³⁰⁷, Амурская³⁰⁸, Костромская области³⁰⁹. Представляется важным заметить, что на основе постановлений губернаторов еще совсем недавно свой статус реализовывали уполномоченные по правам ребёнка в Ставропольском³¹⁰ и Алтайском³¹¹ краях.

В Чукотском автономном округе законодательство о статусе Уполномоченного ограничено соответствующим губернаторским Распоряжением³¹². Ранее аналогичное распоряжение действовало и в Чеченской Республике³¹³. Представляет интерес регулирование статуса уполномоченных по правам ребёнка в Воронежской, Архангельской и Тюменской областях, в которых должности детских омбудсменов (уполномоченных по правам ребёнка) учреждены при губернаторах. Свой статус они (уполномоченные) реализуют, руководствуясь законодательством об охране детства.

³⁰⁴ Постановление губернатора Приморского края от 21.12.2010 № 109-пг (ред. от 10.02.2012) «Об утверждении Положения об уполномоченном при губернаторе Приморского края по правам ребенка» // Приморская газета. Спецвыпуск. 22.12.2010. № 107(498).

³⁰⁵ Постановление губернатора Белгородской обл. от 18.01.2012 № 3 (ред. от 14.03.2012) «Об утверждении положения об уполномоченном по правам ребенка в Белгородской области» // Сборник нормативных правовых актов Белгородской области. 01.03.2012. № 30.

³⁰⁶ Постановление губернатора Курской области от 10.08.2011 № 319-пг «Об утверждении Положения об Уполномоченном по правам ребенка при губернаторе Курской области и Положения об отделе по обеспечению деятельности Уполномоченного по правам ребенка при Губернаторе Курской области» // Курская правда. 18.08.2011. № 98

³⁰⁷ Постановление губернатора Магаданской области от 20.04.2010 № 52-п (ред. от 10.12.2013) «Об Уполномоченном при губернаторе Магаданской области по правам ребенка» (вместе с «Положением об Уполномоченном при губернаторе Магаданской области по правам ребенка») // приложение к газете Магаданская правда. 28.04.2010. № 45 (20165).

³⁰⁸ Постановление губернатора Амурской области от 30.01.2010 № 26 (ред. от 13.07.2010) «Об учреждении должности уполномоченного по правам ребенка в Амурской области» // Амурская правда. 30.01.2010. № 15.

³⁰⁹ Постановление губернатора Костромской области от 10.03.2011 № 31 (ред. от 05.09.2011) «Об утверждении Положения об Уполномоченном по правам ребенка при губернаторе Костромской области» // СП - нормативные документы. 18.03.2011. № 11.

³¹⁰ Постановление губернатора Ставропольского края от 04.02.2015 № 56 «Об утверждении Порядка внесения, рассмотрения кандидатур на должность Уполномоченного по правам ребенка в Ставропольском крае и назначения на должность Уполномоченного по правам ребенка в Ставропольском крае» // Официальный интернет-портал правовой информации Ставропольского края. Режим доступа: URL: www.pravo.stavregion.ru. 05.02.2015.

³¹¹ Постановление Администрации Алтайского края от 09.09.2011 № 497 «Об Уполномоченном при губернаторе Алтайского края по правам ребенка» // Алтайская правда. 17.09.2011. № 286-287.

³¹² См.: Распоряжение губернатора Чукотского автономного округа от 26.02.2010 № 22-рг «Об Уполномоченном при губернаторе Чукотского автономного округа по правам ребенка» // Ведомости. 05.03.2010. № 8 (438).

³¹³ См.: Распоряжение Главы Администрации Чеченской Республики от 14.07.2001 № 101-рг «Об утверждении Положения об уполномоченном по правам детей в Чеченской Республике» (Документ опубликован не был) // СПС «Консультант Плюс». 2014.

Так, например, в **Воронежской области** действуют законы «Об отдельных мерах по защите прав ребенка на территории Воронежской области»³¹⁴, «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Воронежской области в связи с учреждением должности уполномоченного по правам ребенка при губернаторе Воронежской области»³¹⁵, в **Архангельской области** (в дополнение к Закону Архангельской области «Об уполномоченном при Губернаторе Архангельской области по правам ребенка») – Закон Архангельской области «О статусе лиц, замещающих государственные должности Архангельской области в исполнительных органах государственной власти Архангельской области»³¹⁶, в **Тюменской области** – Закон Тюменской области «О защите прав ребенка»³¹⁷.

Помимо указанных выше Ханты-Мансийского АО – Югры, Пермского края, Астраханской, Тверской, Тульской и Рязанской областей в рамках института Уполномоченного по правам человека уполномоченные по правам ребёнка

³¹⁴ Закон Воронежской области от 03.06.2013 № 87-ОЗ (ред. от 06.03.2014) «Об отдельных мерах по защите прав ребенка на территории Воронежской области» (принят Воронежской областной Думой 29.05.2013) // Собрание законодательства Воронежской области. 13.06.2013. № 16 (часть I). Ст. 490.

³¹⁵ Закон Воронежской области от 30.06.2010 № 59-ОЗ (ред. от 03.06.2013) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Воронежской области в связи с учреждением должности уполномоченного по правам ребенка при губернаторе Воронежской области» (принят Воронежской областной Думой 23.06.2010) // Собрание законодательства Воронежской области. 28.07.2010. № 6 (часть I). Ст. 320.

³¹⁶ Закон Архангельской области от 20.05.2009 № 30-3-ОЗ (ред. от 24.02.2015) «О статусе лиц, замещающих государственные должности Архангельской области в исполнительных органах государственной власти Архангельской области» (принят Архангельским областным Собранием депутатов 20.05.2009) // Ведомости Архангельского областного Собрания депутатов пятого созыва. 2009. № 3.

³¹⁷ Закон Тюменской области от 07.05.1998 № 24 (ред. от 31.03.2015) «О защите прав ребенка» (принят Тюменской областной Думой 27.04.1998) // Вестник Тюменской областной Думы. 1998. № 5.

функционируют еще в таких 6 субъектах РФ, как Красноярский край³¹⁸, Ростовская³¹⁹, Смоленская³²⁰, Челябинская³²¹, Московская области³²² и г. Москва³²³.

В Красноярском крае, Ростовской, Смоленской, Челябинской, Московской областях и г. Москве реализация статусов уполномоченных по правам ребёнка регулируется законодательством об Уполномоченном по правам человека.

Заметим, что в Чеченской Республике до принятия Указа Главы Чеченской Республики «Об Уполномоченном по правам ребенка в Чеченской Республике»³²⁴ детский омбудсмен тоже функционировал на основе Закона об Уполномоченном по правам человека³²⁵ и являлся составным элементом структуры Аппарата Уполномоченного по правам человека Чеченской Республики.

В Камчатском крае компетенцию Уполномоченного по правам ребёнка вплоть до 2014 года реализовывал лично Уполномоченный по правам человека³²⁶.

³¹⁸ Закон Красноярского края от 25.10.2007 № 3-626 (ред. от 13.11.2014) «Об Уполномоченном по правам человека в Красноярском крае» (подписан губернатором Красноярского края 06.11.2007) // Ведомости высших органов государственной власти Красноярского края. 12.11.2007. № 52 (204).

³¹⁹ Областной закон Ростовской области от 15.03.2007 № 643-ЗС (ред. от 23.12.2013) «Об Уполномоченном по правам человека в Ростовской области» (принят ЗС РО 21.02.2007) // Наше время. 20.03.2007. № 88.

³²⁰ Закон Смоленской области от 10.04.1998 № 7-з (ред. от 31.10.2013) «Об Уполномоченном по правам человека в Смоленской области» (принят Смоленской областной Думой 03.03.1998) // Вестник Смоленской областной Думы. 26.05.1998. № 2. С. 67 (Уполномоченный по правам ребёнка в Смоленской области замещает должность начальника отдела по защите прав и интересов ребёнка аппарата Уполномоченного по правам человека в Смоленской области (Приказ Уполномоченного по правам человека в Смоленской области №18 л/с от 01.04.2010 года)).

³²¹ Закон Челябинской области от 26.08.2010 № 620-ЗО (ред. от 24.10.2013) «Об Уполномоченном по правам человека в Челябинской области» (подписан губернатором Челябинской области 07.09.2010) (с изм. и доп., вступающими в силу с 01.01.2014) // Южноуральская панорама. 10.09.2010. № 214.

³²² Закон Московской области от 12.01.2001 № 4/2001-ОЗ (ред. от 11.12.2009) «Об Уполномоченном по правам человека в Московской области» (принят решением Мособлдумы от 27.12.2000 № 25/119) // Вестник Московской областной Думы. 02.2001. № 2.

³²³ Закон г. Москвы от 15.04.2009 № 6 (ред. от 04.04.2012) «Об Уполномоченном по правам человека в городе Москве» // Ведомости Московской городской Думы. 17.07.2009. № 6. Ст. 140.

³²⁴ Указ Главы Чеченской Республики от 22.11.2014 № 167 «Об Уполномоченном по правам ребенка в Чеченской Республике» // Вести Республики. 06.12.2014. № 234 (2418).

³²⁵ Конституционный закон Чеченской Республики от 08.02.2006 № 1-РКЗ (ред. от 02.02.2011) «Об Уполномоченном по правам человека в Чеченской Республике» (принят Народным Собранием ЧР) (в данном виде документ опубликован не был) // СПС «Консультант Плюс». 2014.

³²⁶ См.: Ст. 18 Закона Камчатского края от 28.04.2011 № 590 (ред. от 29.03.2012) «Об Уполномоченном по правам человека в Камчатском крае» (принят Постановлением Законодательного Собрания Камчатского края от 28.04.2011 № 1063) // Официальные Ведомости. 10.05.2011. № 90-95.

В Пермском крае³²⁷, Ханты-Мансийском АО – Югры³²⁸, Астраханской³²⁹, Тверской³³⁰, Тульской³³¹ и Рязанской³³² областях уполномоченные по правам ребёнка функционируют на основе Закона об Уполномоченном по правам ребёнка, однако обеспечение их деятельности возложено на аппараты уполномоченных по правам человека, что является нарушением принципа независимости. Ранее аналогичная ситуация имела место в Забайкальском крае³³³. Самые развитые страны (Норвегия, Швеция, Финляндия, Дания) провозглашают запрет работы Уполномоченного по правам ребёнка в структуре органа общей компетенции (Уполномоченного по правам человека).

Федеральный Уполномоченный по правам ребёнка П. Астахов считает самым неэффективным методом создания института Уполномоченного по правам ребёнка его введение в аппарат Уполномоченного по правам человека. Это противоречит даже логике развития событий, ведь Уполномоченный по правам человека существует в Российской Федерации достаточно давно, с середины 90-х годов. Уважаемый институт, серьёзные задачи, огромный объём работы. Было бы достаточно этого института, не пояись на свет Указ Президента и рекомен-

³²⁷ См.: Закон Пермского края от 28.08.2013 № 231-ПК (ред. от 04.10.2014) «Об Уполномоченном по правам ребёнка в Пермском крае» (принят ЗС ПК 15.08.2013) // Бюллетень законов Пермского края, правовых актов губернатора Пермского края, Правительства Пермского края, исполнительных органов государственной власти Пермского края. 02.09.2013. № 34.

³²⁸ См.: Закон ХМАО - Югры от 09.06.2009 № 85-оз (ред. от 28.03.2014) «Об Уполномоченном по правам ребёнка в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре» (принят Думой Ханты-Мансийского автономного округа - Югры 29.05.2009) // Собрание законодательства Ханты-Мансийского автономного округа-Югры. 01.06.2009-15.06.2009. № 6 (часть I). Ст. 47.

³²⁹ Закон Астраханской области от 02.03.2010 № 4/2010-ОЗ (ред. от 04.06.2012) «Об Уполномоченном по правам ребёнка в Астраханской области» (принят Государственной Думой Астраханской области 25.02.2010) // Сборник законов и нормативных правовых актов Астраханской области. 04.03.2010. № 10.

³³⁰ Закон Тверской области от 06.06.2012 № 36-ЗО (ред. от 27.09.2012) «Об Уполномоченном по правам человека в Тверской области и Уполномоченном по правам ребёнка в Тверской области» (принят Законодательным Собранием Тверской области 28.05.2012) // Тверские ведомости. № 23. 8-14. 06. 2012.

³³¹ Закон Тульской области от 01.04.2013 № 1891-ЗТО (ред. от 30.09.2014) «Об уполномоченном по правам ребёнка в Тульской области» (принят Тульской Областной Думой 28.03.2013) // Тульские известия. 11.04.2013. № 53.

³³² Закон Рязанской области от 27.05.2011 № 38-ОЗ (ред. от 29.04.2013) «Об Уполномоченном по правам человека в Рязанской области и Уполномоченном по правам ребёнка в Рязанской области» (принят Постановлением Рязанской областной Думы от 25.05.2011 № 205-V РОД) // Рязанские ведомости. 31.05.2011. № 96.

³³³ Закон Забайкальского края от 12.07.2011 № 526-ЗЗК «Об Уполномоченном по правам ребёнка в Забайкальском крае» (принят Законодательным Собранием Забайкальского края 29.06.2011) // Забайкальский рабочий. 19.07.2011. № 138.

дации комитета ООН. Надо правильно понимать сегодня вектор государственной политики и ту форму, которая является оптимальной³³⁴. Данный вариант нельзя назвать продуктивным, т.к. должность Уполномоченного по правам ребёнка в таком варианте представляет лишь дополнение к должности Уполномоченного по правам человека. Находясь в ведении Уполномоченного по правам человека, защитник детей ограничен в возможности выбора действий для выполнения важных задач. Возможно, что и проблемам детей в некоторых субъектах России в связи с этим уделяется меньшее внимание.

С целью повышения эффективности государственного управления защитой прав ребёнка обеспечение деятельности уполномоченных по правам ребёнка должно осуществляться исключительно их (уполномоченных по правам ребёнка) собственными аппаратами.

Подведем итоги:

1) в **40** субъектах РФ³³⁵ уполномоченные по правам ребенка функционируют на самостоятельной основе, независимо от региональных государственных органов (исполнительной власти);

2) в **33** субъектах РФ³³⁶ уполномоченные реализуют свой статус в структуре исполнительной власти;

³³⁴ Астахов П. Наша задача – остановить волну детского несчастья // Вестник Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребёнка. 2011. №1. С. 19-20. Режим доступа: URL: http://www.rfdeti.ru/files/1307261307_vestnik_2011.pdf.

³³⁵ 1) Санкт-Петербург, 2) Республика Башкортостан, 3) Ленинградская область, 4) Карачаево-Черкесская Республика, 5) Республика Калмыкия, 6) Республика Карелия, 7) Краснодарский край, 8) Республика Тыва, 9) Республика Хакасия, 10) Чувашская Республика, 11) Республика Татарстан, 12) Забайкальский край, 13) Ненецкий АО, 14) Ямало-Ненецкий АО, 15) Орловская область, 16) Ульяновская область, 17) Волгоградская область, 18) Тамбовская область, 19) Псковская область, 20) Еврейская Автономная область, 21) Новгородская область, 22) Мурманская область, 23) Оренбургская область, 24) Кемеровская область, 25) Саратовская область, 26) Липецкая область, 27) Калужская область, 28) Иркутская область, 29) Владимирская область, 30) Томская область, 31) Хабаровский край, 32) Кировская область, 33) Нижегородская область, 34) Свердловская область, 35) Ивановская область, 36) Новосибирская область, 37) Пензенская область. 38) Камчатский край, 39) Республика Крым, 40) г. Севастополь.

³³⁶ 1) Чукотский АО, 2) Республика Адыгея, 3) Республика Саха (Якутия), 4) Республика Алтай, 5) Республика Ингушетия, 6) Республика Дагестан, 7) Республика Марий Эл, 8) Республика Бурятия, 9) Чеченская Республика, 10) Кабардино-Балкарская Республика, 11) Республика Коми, 12) Республика Северная Осетия-Алания, 13) Республика Мордовия, 14) Удмуртская Республика, 15) Ставропольский край, 16) Приморский край, 17) Алтайский край, 18) Калининградская область, 19) Омская область, 20) Сахалинская область, 21) Белгородская область, 22) Курская область, 23) Магаданская область, 24) Амурская область, 25) Костромская область, 26) Воронежская область, 27) Архангельская область, 28) Тюменская область, 29) Самарская область, 30) Ярославская область, 31) Вологодская область, 32) Курганская область, 33) Брянская область.

3) в 12 субъектах РФ³³⁷ уполномоченные по правам ребенка являются составными элементами структуры аппаратов уполномоченных по правам человека.

Анализ таких нормативных правовых актов, регулирующих статус уполномоченных по правам ребенка в субъектах РФ, как законы, постановления, распоряжения, указы, позволяет сделать вывод, что региональные уполномоченные назначаются на должность

представительными органами государственной власти субъектов РФ (в 45 субъектах РФ³³⁸);

уполномоченными по правам человека в субъектах РФ (в 3-х субъектах РФ³³⁹);

высшими должностными лицами субъектов РФ (в 37 субъектах РФ³⁴⁰).

Представляется важным заметить, что с 5 мая 2015 года Законом Ярославской области «О возложении на Уполномоченного по правам человека в Ярославской области функций Уполномоченного по правам ребенка в Ярославской области» функции Уполномоченного по правам ребенка в Ярославской области возложены на Уполномоченного по правам человека в Ярославской области. (См.: Закон ЯО от 05.05.2015 № 31-з «О возложении на Уполномоченного по правам человека в Ярославской области функций Уполномоченного по правам ребенка в Ярославской области» (принят Ярославской областной Думой 28.04.2015) // Документ-Регион. 08.05.2015. № 36).

С 5 мая 2015 года действует новая редакция Закона «Об Уполномоченном по правам ребенка в Ярославской области». (См.: Закон ЯО от 28.12.2010 № 55-з (ред. от 05.05.2015) «Об Уполномоченном по правам ребенка в Ярославской области» (принят Ярославской областной Думой 17.12.2010) // Документ-Регион. 29.12.2010. № 103-а).

³³⁷ 1) г. Москва 2) Ханты-Мансийский АО – Югры, 3) Пермский край, 4) Красноярский край, 5) Московская область, 6) Астраханская область, 7) Тверская область, 8) Тульская область, 9) Рязанская область, 10) Ростовская область, 11) Смоленская область, 12) Челябинская область.

³³⁸ 1) г. Санкт-Петербург, 2) Республика Башкортостан, 3) Ленинградская область, 4) Карачаево-Черкесская Республика, 5) Республика Калмыкия, 6) Республика Карелия, 7) Краснодарский край, 8) Республика Тыва, 9) Республика Хакасия, 10) Чувашская Республика, 11) Республика Татарстан, 12) Забайкальский край, 13) Ненецкий АО, 14) Ямало-Ненецкий АО, 15) Орловская область, 16) Ульяновская область, 17) Волгоградская область, 18) Тамбовская область, 19) Псковская область, 20) Еврейская Автономная Область, 21) Новгородская область, 22) Мурманская область, 23) Оренбургская область, 24) Кемеровская область, 25) Саратовская область, 26) Липецкая область, 27) Калужская область, 28) Иркутская область, 29) Владимирская область, 30) Томская область, 31) Ханты-Мансийский АО – Югры, 32) Хабаровский край, 33) Кировская область, 34) Челябинская область, 35) Нижегородская область, 36) Свердловская область, 37) Ивановская область, 38) Новосибирская область, 39) Пермский край, 40) Пензенская область. 41) Камчатский край, 42) Республика Крым, 43) г. Севастополь, 44) Ростовская область, 45) г. Москва.

³³⁹ 1) Красноярский край, 2) Смоленская область, 3) Московская область.

³⁴⁰ 1) Чукотский АО, 2) Республика Адыгея, 3) Республика Саха (Якутия), 4) Республика Алтай, 5) Республика Ингушетия, 6) Республика Дагестан, 7) Республика Марий Эл, 8) Республика Бурятия, 9) Чеченская Республика, 10) Кабардино-Балкарская Республика, 11) Республика Коми, 12) Республика Северная Осетия-Алания, 13) Республика Мордовия, 14) Удмуртская Республика, 15) Ставропольский край, 16) Приморский край, 17) Алтайский край, 18) Калининградская область, 19) Омская область, 20) Сахалинская область, 21) Белгородская область, 22) Курская область, 23) Магаданская область, 24) Амурская область, 25) Костромская область, 26) Воронежская область, 27) Архангельская область, 28) Тюменская область, 29) Самарская область, 30) Ярославская область, 31)

Количество уполномоченных по правам ребенка, увеличенное в субъектах РФ от 21 в 2009 году до 85 в 2015 году, не привело к качественному изменению ситуации. Единая система функционирования уполномоченных по правам ребёнка пока не создана. Её отсутствие препятствует осуществлению эффективного государственного управления сферой защиты детства. В результате Федеральный Уполномоченный по правам ребёнка не может до конца гарантировать реализацию и соблюдение прав, свобод и законных интересов детей, проживающих на территории Российской Федерации.

Думается, что принятие Федерального закона «Об Уполномоченном по правам ребёнка в Российской Федерации» в его парламентском варианте³⁴¹ позволит обеспечить полноценную реализацию правового статуса Федерального Уполномоченного по правам ребёнка, а также уполномоченных по правам ребёнка в субъектах Российской Федерации в рамках единой системы в соответствии со стандартами Европейской сети омбудсменов по правам ребёнка (ENOC).

Федеральный Уполномоченный по правам ребёнка не входит напрямую ни в одну из трёх ветвей власти (законодательную, исполнительную, судебную). Конституция Российской Федерации должность Уполномоченного по правам ребёнка не упоминает, однако не исключает из своего содержания институт Уполномоченного по правам человека³⁴².

Вологодская область, 32) Курганская область, 33) Брянская область, 34) Астраханская область, 35) Тверская область, 36) Тульская область, 37) Рязанская область.

В случае, если законом Ярославской области функции Уполномоченного по правам ребенка возлагаются на Уполномоченного по правам человека в Ярославской области, назначение на должность Уполномоченного по правам ребенка в соответствии с Законом «Об Уполномоченном по правам ребенка в Ярославской области» (указом губернатора Ярославской области) не осуществляется. (См.: Закон ЯО от 05.05.2015 № 32-з «О внесении изменения в статью 1 Закона Ярославской области «Об Уполномоченном по правам ребенка в Ярославской области» (принят Ярославской областной Думой 28.04.2015) // Документ-Регион. 08.05.2015. № 36).

³⁴¹ См.: приложение 1.

³⁴² См.: п. «е» Ч.1 Ст. 103 Конституции Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. 04.08.2014. № 31. Ст. 4398.

Федеральный Уполномоченный по правам ребёнка назначается на должность и освобождается от должности Президентом Российской Федерации³⁴³, является субъектом государственного управления, а государственное управление, в свою очередь, представляет собой вид государственной деятельности, в рамках которого реализуется исполнительная власть³⁴⁴. Это говорит о важности института защиты детей в России. Проблемы детства (беспризорность, высокая смертность детей, детская преступность и др.) на каждом историческом этапе являлись архиактуальными для исполнительной власти в России. Сегодня они – главные! Поэтому Президент Российской Федерации, понимая остроту ситуации и сложность решения вопросов детства к 2009 году, своим Указом постановил, что Уполномоченный по правам ребёнка на федеральном уровне назначается именно главой государства.

Изучение работ В.С. Широ³⁴⁵, А.Ю. Сунгурова³⁴⁶, Н.Ю. Хаманевой³⁴⁷, А.А. Мохова³⁴⁸ позволяет установить, что административно-правовой статус Уполномоченного по правам ребёнка имеет единое теоретическое обоснование со статусами других омбудсменов: Уполномоченного по правам человека и Уполномоченного по защите прав предпринимателей, которые в совокупности со своими аппаратами являются государственными органами³⁴⁹. Деятельность омбудсменов по правам ребёнка дополняет существующие средства защиты

³⁴³ См.: пункт 2 Указа Президента РФ от 01.09.2009 № 986 «Об Уполномоченном при Президенте Российской Федерации по правам ребенка» // Собрание законодательства РФ. 07.09.2009. № 36. Ст. 4312.

³⁴⁴ Попов Л.Л., Мигачёва Е.В., Тихомиров С.В. Государственное управление в России и зарубежных странах: административно-правовые аспекты: монография / под ред. Л.Л. Попова. М.: Норма: ИНФРА-М, 2012. С. 40.

³⁴⁵ Широ В.С. Права ребёнка: необходимость внедрения новых механизмов защиты: монография. Волгоград: Волгоградское научное издательство, 2009.

³⁴⁶ Институт омбудсмана как институт государственной правозащиты: российский и международный опыт. Сборник статей. / под ред. А.Ю. Сунгурова. СПб: Норма, 2007.

³⁴⁷ Хаманева Н.Ю. Уполномоченный по правам человека – защитник прав граждан. М., 1998.

³⁴⁸ Мохов А.А. Комментарий к Федеральному закону от 7 мая 2013 г. № 78-ФЗ «Об уполномоченном по защите прав предпринимателей в Российской Федерации»: научно-практический (постатейный). М.: КОНТРАКТ, 2014; Мохов А.А. Институт Уполномоченного по правам предпринимателей в России // Предпринимательское право. Приложение «Бизнес и право в России и за рубежом». 2012. № 4. С. 12-15.

³⁴⁹ См.: Ч.3 Ст.37 Федерального конституционного закона от 26.02.1997 № 1-ФКЗ (ред. от 06.04.2015) «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 03.03.1997. № 9. Ст. 1011; Ч.2 Ст.1 Федерального закона от 07.05.2013 № 78-ФЗ (ред. от 02.11.2013) «Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2015) // Собрание законодательства РФ. 13.05.2013. № 19. Ст.2305.

прав и свобод детей, не отменяет и не влечёт пересмотра компетенции государственных органов, обеспечивающих защиту и восстановление нарушенных прав и свобод ребёнка.

Появлению Федерального Уполномоченного по правам ребёнка в России предшествовало создание института Уполномоченного по правам человека, чей административно-правовой статус регулируется Федеральным конституционным законом³⁵⁰, а также становление уполномоченных по правам ребёнка в субъектах Российской Федерации.

Уполномоченный по правам ребёнка и его рабочий аппарат представляют собой относительно самостоятельное обособленное образование, во-первых, состоящее из коллектива граждан Российской Федерации, во-вторых, являющееся структурной частью государственного механизма, в-третьих, наделённое государственно-властными полномочиями.

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

Таким образом, можно прийти к выводу, что Уполномоченный по правам ребёнка и его аппарат характеризуются признаками государственного органа, выделяемыми такими учёными, как С.С. Алексеев³⁵¹, Т.Н. Радько³⁵², В.И. Фадеев³⁵³, Е.И. Козлова и О.Е. Кутафин³⁵⁴, а также Л.А. Морозова³⁵⁵ и М.Н. Марченко³⁵⁶.

³⁵⁰ См.: Федеральный конституционный закон от 26.02.1997 № 1-ФКЗ (ред. от 06.04.2015) «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 03.03.1997. № 9. Ст. 1011.

³⁵¹ Алексеев С.С. Государство и право: учеб. пособие. М.: Проспект, 2014. С. 13.

³⁵² Радько Т.Н. Теория государства и права в схемах и определениях: учеб. пособие. М.: Проспект, 2014. С. 14.

³⁵³ Конституционное право: учебник для бакалавров / отв. ред. В.И. Фадеев. М.: Проспект, 2014. С. 318-323.

³⁵⁴ Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России: учебник. 5-е изд., перераб. и доп. М.: Проспект, 2014. С. 309-310.

³⁵⁵ Морозова Л.А. Теория государства и права: учебник. 4-е изд., перераб. и доп. М.: Эксмо, 2011. С. 142.

³⁵⁶ Марченко М.Н., Дерябина Е.М. Теория государства и права: учебник для бакалавров. М.: Проспект, 2014. С. 136-138.

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

Федеральный Уполномоченный по правам ребёнка входит в состав Администрации Президента РФ³⁵⁷ и представляет собой элемент механизма исполнения функций Президента РФ (в сфере защиты прав ребёнка) как гаранта Конституции Российской Федерации, прав и свобод человека и гражданина (ч.2 ст.80 Конституции РФ). Поскольку в науке выделяется президентская власть³⁵⁸, представляется возможным Федеральному Уполномоченному по правам ребёнка отнести именно к этой (президентской) власти.

Вопрос, касающийся внедрения Уполномоченного и его аппарата в систему органов государственного управления, как новой формы контроля за соблюдением прав, свобод и законных интересов ребёнка, внимательно изучался, так как велика была потребность в демократических механизмах обеспечения реализации на территории России положений Конвенции ООН о правах ребёнка.

В основе деятельности Уполномоченного по правам ребёнка – реализация мероприятий, связанных с обеспечением выполнения государством требований Конвенции ООН о правах ребёнка и помогающих ребёнку, чьи права нарушены, обратиться к государству с целью их восстановления и защиты. Уполномоченный по правам ребёнка – посредник между государством и детьми. Ребёнок в случае нарушения прав, гарантированных ему Конвенцией, вправе обратиться к Уполномоченному с целью их восстановления и защиты. Взаимоотношения уполномоченных по правам ребёнка и детского населения должны становиться более действенными.

Прав был Оливер Уэнделл Холмс, который считал, что человек должен быть причастен к деяниям и страстям своей эпохи, иначе могут посчитать, что он не жил.

³⁵⁷ Пункт 3 Положения об Администрации Президента Российской Федерации (см.: Указ Президента РФ от 06.04.2004 № 490 (ред. от 25.07.2014) «Об утверждении Положения об Администрации Президента Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 12.04.2004. № 15. Ст. 1395).

³⁵⁸ См.: Кутафин О.Е. Глава государства: монография. М.: Проспект, 2013. С. 15; Чиркин В.Е. Президентская власть // Государство и право. 1997. № 5. С. 15-18.

§ 1.2. Правовой статус Уполномоченного по правам ребёнка в России и зарубежных странах

Изучая механизм реализации административно-правового статуса Уполномоченного по правам ребёнка, автор обращается непосредственно к рассмотрению понятия «статус», предложенного М.Ю. Тихомировым. *Статус* (от лат. status – состояние, положение) – правовое положение гражданина, юридического лица, государства, отдельной территории, характеризующееся совокупностью предусмотренных законодательством прав и обязанностей, а также льгот и преимуществ³⁵⁹. Есть и другие точки зрения. Исследование показало, что большинство учёных понимают под правовым статусом юридически закреплённое положение субъекта в обществе³⁶⁰, некоторые включают в него объём закреплённых за субъектом прав и обязанностей, а также гарантии их реализации в сфере государственного управления³⁶¹.

Проблему исследования административно-правового статуса омбудсмена следует начать с изучения Указа Президента Российской Федерации об Уполномоченном по правам ребёнка³⁶². С точки зрения автора настоящей монографии документ этот следует считать революционным для России в связи с тем, что он обозначил главное: «Учредить должность Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребёнка»³⁶³. Указ вышел, 5 лет он в действии. Документ этот структурно представляет работу Уполномоченного, побуждает его к планированию своей деятельности, выстраиванию её по горизонтали и, особенно, по вертикали. И что же? Указ принят, и все проблемы решены? Так не бывает...

³⁵⁹ Тихомирова Л.В., Тихомиров М.Ю. Юридическая энциклопедия. 6-е изд. перераб. и доп. / Под ред. М.Ю. Тихомирова. М.: Изд. Тихомирова М.Ю., 2009. С. 904.

³⁶⁰ См.: Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права: учебник. 4-е изд., испр. и доп. М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2011. С. 181.

³⁶¹ См.: Овсянко Д.М. Государственная служба Российской Федерации: учеб. пособие. М.: Юрист, 2006. С. 113, 122-123, 200-201.

³⁶² Указ Президента РФ от 01.09.2009 № 986 «Об Уполномоченном при Президенте Российской Федерации по правам ребенка» // Собрание законодательства РФ. 07.09.2009. № 36. Ст. 4312.

³⁶³ Там же, п. 1.

Уже в подготовительный период работы над Указом, в момент проектирования института защиты детства была сформулирована властная компетенция Уполномоченного, а также заложена её структура, исходя из которой складывался личностный, служебный, профессиональный, правовой статус уполномоченных на федеральном и субъектном уровнях.

Посмотрим на наиболее значимые положения Указа Президента РФ № 986 «Об Уполномоченном при Президенте Российской Федерации по правам ребенка», построенные на существующем международном и российском опыте и определяющие наиболее эффективное решение всех вопросов детства. Не пересказывая содержания всего документа, автор вычленяет императивные глаголы, такие, как *возложить, предоставить, запрашивать и получать, посещать, направлять, привлекать, рекомендовать*. Исследователь считает, что при их упоминании автоматически выстраиваются главные постулаты, формирующие административно-правовой статус Уполномоченного.

Российским законодательством установлено, что должности федеральной государственной гражданской службы относятся к числу должностей государственной службы, которые учреждаются федеральными законами или иными нормативными правовыми актами Российской Федерации и предназначены для замещения государственными служащими³⁶⁴. Отличительные признаки должности государственной службы подробно были проанализированы профессором Л.Л. Поповым. Первейший из них, по его мнению, заключается в том, что круг наименований должностей государственной службы точно очерчен соответствующими реестрами. Реестр должностей федеральной государственной службы образуют перечни, во-первых, должностей федеральной государственной гражданской службы; во-вторых, типовых воинских должностей; в-третьих, типовых должностей службы в органах внутренних дел³⁶⁵.

³⁶⁴ Ст.8 Федерального закона от 27.05.2003 № 58-ФЗ (ред. от 02.07.2013) «О системе государственной службы Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 02.06.2003. № 22. Ст. 2063.

³⁶⁵ Административное право Российской Федерации: учебник для бакалавров / отв. ред. Л.Л. Попов. М.: РГ-Пресс, 2013. С. 129.

Перечень должностей федеральной государственной гражданской службы³⁶⁶ и нормативный правовой акт, регулирующий денежное содержание государственных гражданских служащих³⁶⁷, были дополнены такой дефиницией, как Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по правам ребёнка³⁶⁸.

Самым часто встречающимся явилось слово «должности», употреблённое в Указе в связке со словосочетанием «федеральных гражданских служащих».

Автор считает, что административно-правовой статус Уполномоченного по правам ребёнка определяется именно занимаемой должностью, в которой объективируются его функциональная роль, место в системе государственных органов Российской Федерации в сфере защиты прав ребёнка.

Таким образом, проведённое автором исследование показало, что административно-правовой статус Уполномоченного по правам ребёнка на федеральном уровне и омбудсменов в субъектах РФ следует рассматривать как статус федерального гражданского служащего и государственных гражданских служащих субъектов Российской Федерации соответственно.

Поэтому автор пришёл к выводу, что статус омбудсменов по правам ребёнка любого уровня регулируется нормами законодательства о государственной гражданской службе³⁶⁹.

³⁶⁶ Указ Президента РФ от 31.12.2005 № 1574 (ред. от 29.07.2014) «О Реестре должностей Федеральной государственной гражданской службы» // Собрание законодательства РФ. 02.01.2006. № 1. Ст. 118.

³⁶⁷ Указ Президента РФ от 25.07.2006 № 763 (ред. от 29.07.2014) «О денежном содержании федеральных государственных гражданских служащих» // Собрание законодательства РФ. 31.07.2006. № 31 (1 ч.). Ст. 3459.

³⁶⁸ См.: пп.6,7 Указа Президента РФ от 01.09.2009 № 986 «Об Уполномоченном при Президенте Российской Федерации по правам ребёнка» // Собрание законодательства РФ. 07.09.2009. № 36. Ст. 4312.

³⁶⁹ Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. от 31.12.2014, с изм. от 06.04.2015) «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 02.08.2004. № 31. Ст. 3215.

Исследовав позиции таких учёных, как Н.М. Конин³⁷⁰, В. Кобалевский³⁷¹, И.Н. Пахомов³⁷², И.И. Евтихийев³⁷³, Ц.А. Ямпольская³⁷⁴, С.С. Студеникин³⁷⁵, Ю.Н. Стариллов³⁷⁶, А.Ф. Евтихийев³⁷⁷, А.Т. Усольцев³⁷⁸, А.Б. Агапов³⁷⁹, Б.В. Россинский³⁸⁰, А.Н. Костюков³⁸¹, автор пришёл к выводу, что государственные служащие, обладающие властными, распорядительными полномочиями, являются должностными лицами. Следует при этом принять во внимание, что, исходя из смысла ст. 2.4 КоАП РФ, властная компетенция должностного лица распространяется не только на подчинённых сотрудников, но и в том числе на лиц, не находящихся от него в служебной зависимости³⁸².

Уполномоченный по правам ребёнка – не исключение, потому что именно он обеспечивает координацию и реализацию государственной управленческой деятельности в сфере защиты прав ребёнка, осуществляет контрольные мероприятия с целью обеспечения исполнения положений Конвенции ООН о правах ребёнка. Представляется важным заметить, что элементы правового статуса Уполномоченного по правам ребёнка и должностного лица аналогичны.

³⁷⁰ Конин Н.М. Административное право России: учебник для бакалавров. 2-е изд., перераб. и доп. Москва: Проспект, 2013. С. 107, 118.

³⁷¹ Кобалевский В. Советское административное право. Харьков: Юридическое издательство НАРКОМИОСТА УССР, 1929. С. 63-65.

³⁷² Пахомов И.Н. Виды советских государственных служащих, их права и обязанности: лекции для студентов юридического факультета по курсу административного права. Львов: Львовский университет, 1965. С. 38, 45.

³⁷³ Евтихийев И.И., Власов В.А. Административное право СССР. М.: Юридическое издательство Министерства юстиции СССР, 1946. С. 46-52.

³⁷⁴ Ямпольская Ц.А. Субъекты советского административного права: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1958; Ямпольская Ц.А. О должностном лице в советском государственном аппарате // Вопросы советского административного права. М.; Ленинград: Издательство Академии Наук СССР, 1949. С. 141, 143, 144, 146, 148, 152.

³⁷⁵ Студеникин С.С. Советская государственная служба // Там же, с. 61, 76-84.

³⁷⁶ Стариллов Ю.Н. Служебное право: учебник. М.: Издательство БЕК, 1996. С. 377, 379-381.

³⁷⁷ Евтихийев А.Ф. Основы советского административного права. Глава IX. О должностных лицах. Харьков: Юридическое издательство НКЮ УССР, 1925. С. 163-168.

³⁷⁸ Усольцев А.Т. Должностное лицо в советском государственном управлении // Правоведение. 1987. № 2. С. 13, 15-17.

³⁷⁹ Агапов А.Б. Административное право: учебник для бакалавров. 8-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2012. С. 100-103.

³⁸⁰ Административное право: учебник / Б.В. Россинский, Ю.Н. Стариллов. 4-е изд., пересмотр. и доп. М.: Норма, 2009. С. 368.

³⁸¹ Костюков А.Н. Должностное лицо: административно-правовой статус // Правоведение. 1987. № 2. С. 20.

³⁸² Ст. 2.4 «Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 02.05.2015) // Собрание законодательства РФ. 07.01.2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

Таким образом, можно с уверенностью утверждать, что Уполномоченный по правам ребёнка – должностное лицо – государственный служащий РФ, исполняющий обязанности по государственной должности федеральной государственной службы, обладающий установленными Указом Президента РФ «Об Уполномоченном при Президенте Российской Федерации по правам ребёнка»³⁸³ полномочиями по выполнению задач и осуществлению функций в сфере государственного управления защитой детства.

Уполномоченный по правам ребёнка сочетает в себе черты индивидуального и коллективного. Во-первых, это конкретный человек, гражданин, во-вторых, содержание его деятельности, преследующее государственные и общественные цели, определяется не личностью конкретного человека, а его должностью. Таким образом, можно сделать вывод, что Уполномоченный по правам ребёнка и его Аппарат ответственны за свою деятельность. Кононов П.И., классифицируя в своей работе должностных лиц, уделяет внимание административной ответственности как элементу статуса³⁸⁴.

Президент РФ, назначая на должность и освобождая от неё Федерального Уполномоченного – защитника прав ребёнка – тем самым несёт ответственность за его деятельность и за выполнение государственных программ в сфере защиты детства в России. Отсутствие Федерального закона «Об Уполномоченном по правам ребёнка в Российской Федерации» препятствует повышению эффективности государственного управления сферой защиты детства. В результате Уполномоченный не может до конца гарантировать реализацию и соблюдение прав и законных интересов детей, проживающих на территории Российской Федерации.

Разрабатывая законопроект «Об Уполномоченном по правам ребёнка в Российской Федерации», автор видит его наиглавнейшую задачу – в повышении

³⁸³ Указ Президента РФ от 01.09.2009 № 986 «Об Уполномоченном при Президенте Российской Федерации по правам ребёнка» // Собрание законодательства РФ. 07.09.2009. № 36. Ст. 4312.

³⁸⁴ Кононов П.И. Административная ответственность должностных лиц: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1993. С. 65, 72-95.

эффективности реализации статуса Федерального Уполномоченного и обеспечении гарантии функционирования Федерального Уполномоченного, уполномоченных в субъектах РФ на основе такого важнейшего принципа, как независимость. В законопроекте сделана попытка не только изложить основные элементы статуса Уполномоченного, но и предложены определения дефиниций «Федеральный Уполномоченный по правам ребенка», «Уполномоченный по правам ребенка в субъекте Российской Федерации» с учётом позиций таких учёных, как А.Б. Агапов³⁸⁵, Д.Н. Бахрах, Б.В. Россинский, Ю.Н. Стариков³⁸⁶, а также Л.Л. Попов³⁸⁷, которыми ранее было сформулировано определение-понятие «государственный служащий».

Они звучат следующим образом: *Федеральный Уполномоченный по правам ребёнка* – это гражданин Российской Федерации, независимый от политических структур, достигший возраста 25 лет, имеющий высшее профессиональное образование, стаж работы в области защиты основных прав и свобод человека, обладающий авторитетом в обществе, осуществляющий профессиональную служебную деятельность на должности федеральной государственной гражданской службы.

Уполномоченный по правам ребёнка в субъекте Российской Федерации – это гражданин Российской Федерации, независимый от политических структур, достигший возраста 25 лет, имеющий высшее профессиональное образование, стаж работы в области защиты основных прав и свобод человека, обладающий авторитетом в обществе, осуществляющий профессиональную служебную деятельность на должности государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации³⁸⁸.

³⁸⁵ Агапов А.Б. Административное право: учебник для бакалавров. 8-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2012. С. 283-289.

³⁸⁶ Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Стариков Ю.Н. Административное право. М.: Норма, 2007. С. 291-295.

³⁸⁷ Административное право Российской Федерации: учебник для бакалавров / отв. ред. Л.Л. Попов. М.: РГ-Пресс, 2013. С. 133.

³⁸⁸ Ст.13 авторского проекта Федерального закона «Об Уполномоченном по правам ребёнка в Российской Федерации» (прил. 1).

Автор полагает, что под *административно-правовым статусом Федерального Уполномоченного по правам ребёнка* необходимо понимать его (Уполномоченного) правовое положение в структуре государственного аппарата Российской Федерации, урегулированное нормами административного права в сфере охраны и обеспечения реализации прав, свобод и законных интересов ребёнка. Данное определение «правового статуса» можно применить и к защитникам прав ребёнка, входящим в состав Европейской (ЕНОС) и Британско-ирландской (ВИНОСС) сетей омбудсменов и комиссаров по правам ребёнка³⁸⁹.

Рассматривая сущность, содержание и структуру организационного механизма реализации правового статуса Уполномоченного по правам ребёнка, следует глубже задуматься над собственно элементами административного правового статуса должности Уполномоченного по правам ребёнка, являющегося государственным служащим.

Профессор Д.Н. Бахрах, заслуженный деятель науки Российской Федерации, находит очень точное и меткое для комментирования понятия «должность» слово – «клеточка» администрации, «первичный нерасчленённый компонент, в определённой степени обособленный»³⁹⁰. Это слово – синоним простейшей ячейки аппарата, то есть одного работника (в том числе и Омбудсмана по правам ребёнка), регламентирующей его место и роль в административном ансамбле.

Другими словами, это стабильный комплекс обязанностей и прав; правовое установление, ориентированное на Уполномоченного, который должен выполнять государственные обязанности по защите прав ребёнка; средство разделения труда, административной деятельности; минимальный предел дифференциации властных функций; средство стабилизации, формализации деятельности Уполномоченного по правам ребёнка; персональное служебное место.

³⁸⁹ Шамрин М.Ю. Правовой статус Уполномоченного по правам ребёнка в России: отечественный и зарубежный опыт // Конституционализм и правовая система России: материалы секции административного права V Международной научно-практической конференции «Кутафинские чтения». М.: Издательский центр Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 2014. С. 187.

³⁹⁰ Бахрах Д.Н. Административное право России: учебник. 6-е изд., перераб. и доп. М.: Эксмо, 2011. С. 203.

В правовом статусе Уполномоченного по правам ребёнка необходимо выделять четыре компонента: *целевой* (от закона – к должностной инструкции; задачи и функции); *организационный* (распорядительный порядок назначения, название, порядок учреждения, преобразования, ликвидации; место в служебной иерархии; порядок замещения и освобождения; включение в штатное расписание); *компетенционный* (совокупность служебных обязанностей и прав); *личные права* (регламентация должностного оклада, надбавки к нему, права на отдых и т.д.). Бахрах Д.Н. рассматривает статус как комплексное правовое образование, состоящее из норм административного и иных отраслей права³⁹¹. Автор соглашается с Д.Н. Бахрахом и считает, что и административно-правовой статус Уполномоченного по правам ребёнка, безусловно, представляет комплексное правовое образование.

Агапов А.Б., как и Д.Н. Бахрах, выделяет в структуре административно-правового статуса гражданского служащего, а значит и Уполномоченного по правам ребёнка, такие важнейшие элементы, как права (социальные, публичные, на проведение служебных проверок, информационные, естественные) и обязанности (квалификационные, субординационные, дисциплинарные, статутные), а также запреты и ограничения.

Агапов А.Б. также считает, что элементом статуса является и ответственность за ненадлежащее исполнение прав и обязанностей³⁹². Сергиенко Л.А. выделяет аналогичные элементы³⁹³. Смирнов О.В. считает, что к перечисленным элементам статуса служащих необходимо относить и правосубъектность³⁹⁴.

Продолжая изучать административно-правовой статус Уполномоченного, автор настоящего исследования обращается к мнению В.М. Манохина о статусе

³⁹¹ Бахрах Д.Н. Административное право России: учебник. 6-е изд., перераб. и доп. М.: Эксмо, 2011. С. 203-204.

³⁹² Агапов А.Б. Административное право: учебник для бакалавров. 8-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2012. С. 283-287.

³⁹³ Сергиенко Л.А. Правовая регламентация управленческого труда. М., 1984. С. 42.

³⁹⁴ Смирнов О.В. О правовом статусе рабочих и служащих // Советское государство и право. 1974. №3. С. 43.

государственного служащего³⁹⁵ и делает вывод, что в правовом статусе Уполномоченного по правам ребёнка необходимо выделять задачи, предусмотренные его должностью, основные функции, а также правовые формы деятельности и взаимоотношений омбудсмана с различными органами государственного управления.

Поскольку Уполномоченный по правам ребёнка является государственным служащим, представляется возможным применить к нему (Уполномоченному) дефиниции, касающиеся вопроса статуса, предложенные А.А. Аникитиным³⁹⁶ и А.Н. Костюковым³⁹⁷. Таким образом, к элементам структуры административно-правового статуса Уполномоченного по правам ребёнка можно отнести государственные гарантии его функционирования.

Россинский Б.В. также подробно рассматривает основы правового положения государственного служащего, то есть его правового статуса. По его мнению, статусом является совокупность прав, свобод, обязанностей, ограничений, запретов, ответственности служащих³⁹⁸. Он говорит о важнейших правовых актах, его регулирующих, среди которых федеральные законы о системе государственной службы Российской Федерации³⁹⁹, о государственной гражданской службе Российской Федерации⁴⁰⁰ и другие. Исследование показало, что российским законодательством установлены такие элементы правового статуса Уполномоченного, как основные права и обязанности; различного рода ограничения и запреты; требования к служебному поведению; процедура урегулирования конфликтов интересов на гражданской службе; представление сведений о доходах и расходах, а также об имуществе и обязательствах имущественного характера⁴⁰¹.

³⁹⁵ Манохин В.М. Советская государственная служба. М.: Юридическая литература, 1966. С. 97-99.

³⁹⁶ Аникитин А.А. Административно-правовой статус должностных лиц: Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2009. С. 55.

³⁹⁷ Костюков А.Н. Должностное лицо: административно-правовой статус // Правоведение. 1987. № 2. С. 21.

³⁹⁸ Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Стариков Ю.Н. Административное право: учебник для вузов. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Норма, 2007. С. 294.

³⁹⁹ Федеральный закон от 27.05.2003 № 58-ФЗ (ред. от 02.07.2013) «О системе государственной службы Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 02.06.2003. № 22. Ст. 2063.

⁴⁰⁰ Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. от 31.12.2014, с изм. от 06.04.2015) «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 02.08.2004. № 31. Ст. 3215.

⁴⁰¹ Там же, глава 3.

Можно сделать вывод о том, что административно-правовой статус Уполномоченного по правам ребёнка – это содержание его государственно-служебных правоотношений, т.е. основные их элементы, с изменением которых изменяется и правовой статус омбудсмана (например, увольнение Уполномоченного или утрата им гражданства РФ).

Попов Л.Л. изложил основы административно-правового статуса служащих⁴⁰², которые можно применить и к Федеральному Уполномоченному по правам ребёнка, и к уполномоченным по правам ребёнка в субъектах Российской Федерации.

Старилов Ю.Н., рассматривая правовой статус должностного лица, определяет его правовое положение и влияющие на него факторы. Он, заявляя, что в литературе высказаны различные точки зрения по вопросу о факторах, выделяет восемь основных составных элементов. Среди них такие, как принципы государственной службы, наименование должностного лица и его место в системе государственной службы, льготы и компенсации. Ответственность он классифицирует как позитивную и ретроспективную⁴⁰³. Уполномоченные по правам ребёнка, являясь проводниками государственной политики в области защиты прав ребёнка, несут при этом повышенную ответственность. Таким образом, если уполномоченные по правам ребёнка нарушают установленные правовые нормы, не выполняют должностных обязанностей, возникают условия для привлечения их к ответственности. Формы её различны: принуждение выполнить установленные требования и претерпеть определённые последствия. В итоге, ответственность сочетает в себе такие компоненты, как объективные требования и субъективное отношение к ним индивида⁴⁰⁴.

⁴⁰² Административное право Российской Федерации: учебник для бакалавров / отв. ред. Л.Л. Попов. М.: РГ-Пресс, 2013. С. 129-136..

⁴⁰³ Старилов Ю.Н. Служебное право: учебник. М.: Издательство БЕК, 1996. С. 383-385.

⁴⁰⁴ Бачило И.Л., Щекочихин П.Г., Катрич С.В. Ответственность в управлении / под ред. А.Е. Лунева, Б.М. Лазарева. М.: Наука, 1985. С. 150.

Проанализировав мнение польского учёного С. Ковалевски, считающего задачи и функции главнейшими элементами в структуре статуса должностного лица⁴⁰⁵, приходим к выводу, что они (задачи и функции), безусловно, оказывают воздействие на остальные позиции его административно-правового статуса. Нормы административно-правового статуса Федерального Уполномоченного в части порядка назначения и освобождения от должности, функций, прав, обязанностей, ответственности и др. рассредоточены в нормативных актах, таких, как указы Президента Российской Федерации, федеральные законы, нормы же статуса уполномоченных по правам ребёнка в субъектах РФ – в законах представительного органа субъекта РФ и актах руководителя высшего исполнительного органа субъекта Российской Федерации.

Федеральный Омбудсмен по правам ребёнка должен способствовать совершенствованию законодательства в сфере защиты детства; восстановлению нарушенных прав ребёнка; развитию международного сотрудничества в области административно-правового регулирования деятельности уполномоченных; правовому просвещению населения по вопросам прав и свобод ребёнка, форм и методов их защиты.

Задачи правовой регламентации осуществляемых омбудсменом полномочий в сфере государственного управления защитой детства теснейшим образом связаны с актами, регулирующими его статус. Он должен разработать собственную должностную инструкцию своей деятельности, регламентирующую процедуру выполнения возложенных на него полномочий.

Согласимся с Л.А. Сергиенко, что в должностных инструкциях регламентируется административно-правовой статус работников. Они должны содержать ответы на вопрос «Что?, как?, какими средствами? должен и может делать работник?» В итоге правильно составленная инструкция позволит уполномоченным сопоставлять заранее установленные показатели с фактически достигнутыми в

⁴⁰⁵ Ковалевски С. Научные основы административного управления / под редакцией Л.Н. Качалиной. М., 1979. С. 19-20.

работе результатами⁴⁰⁶. В процессе разработки должностной инструкции омбудсмен должен принимать непосредственное участие. Таким образом, Уполномоченный по правам ребёнка, разработав соответствующий документ, обеспечит стабильную реализацию государственного управления в правозащитной деятельности. Следуя положениям разработанной должностной инструкции, он будет способствовать выполнению поставленной государством задачи.

Думается, что тщательного отношения к разработке своей должностной инструкции должны потребовать от себя и Федеральный Уполномоченный по правам ребёнка, и омбудсмены в регионах РФ, чтобы затем отразить в своих планах эффективный и качественный подход к осуществлению своей компетенции.

В структуре статуса омбудсмента необходимо выделять такие элементы, как права и обязанности, функции, формы и методы реализации компетенции, принципы и цели деятельности, а также ответственность за неисполнение возложенных на него государством задач (административная деликтоспособность) и гарантии функционирования в области защиты прав, свобод и законных интересов ребенка. Представляется важным, что административная правоспособность, а также административная дееспособность не могут быть однопорядковыми элементами правового статуса наряду с правами, обязанностями и ответственностью. Такой вывод делается в связи с тем, что административная правоспособность и административная дееспособность при наличии юридического факта являются лишь условием превращения субъекта права в субъект конкретного административного правоотношения.

Дополнительными элементами статуса следует считать меры стимулирующего воздействия, которые могут быть применены к уполномоченным, то есть разнообразные социальные льготы и поощрения. Нельзя забывать также о таких

⁴⁰⁶ Сергиенко Л.А. Правовая регламентация управленческого труда. М.: Наука, 1984. С. 42.

важнейших элементах в его структуре, как порядок назначения Уполномоченного на должность и освобождения от неё⁴⁰⁷.

Если быть кратким, думается, что статус Уполномоченного представляет собой совокупность следующих элементов: прав, обязанностей, ответственности за принятие решений и неисполнение полномочий, гарантий функционирования в области защиты прав, свобод и законных интересов ребенка.

Проведённое исследование показало, что совершенствование механизма реализации правового статуса Уполномоченного по правам ребёнка будет являться актуальным направлением в системе государственного управления защитой прав ребёнка.

Думается, что деятельность Уполномоченного по правам ребёнка должна содействовать изменению явлений социальной действительности в положительную сторону.

И только тогда, по мнению автора, правовой статус Уполномоченного по правам ребёнка сможет быть реализован в полном объёме в соответствии с позицией теории социального государственного управления, предполагающей налаженность, сбалансированность, устойчивость и стабильность в формировании, развитии и реализации административно-правового статуса Уполномоченного по правам ребёнка и его правового регулирования.

Подобное управление тотчас потребует применения соответствующих норм права и других правовых средств воздействия на отношения в сфере защиты прав, свобод и законных интересов ребёнка.

Сам факт правового регулирования статуса Уполномоченного по правам ребёнка потребует определённого процесса правотворчества и закрепления его в Федеральном законе «Об Уполномоченном по правам ребёнка в Российской Федерации».

⁴⁰⁷ Шамрин М.Ю. Правовой статус Уполномоченного по правам ребёнка в России: отечественный и зарубежный опыт // Конституционализм и правовая система России: материалы секции административного права V Международной научно-практической конференции «Кутафинские чтения». М.: Издательский центр Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 2014. С. 187.

Заметим, что термин «механизм правового регулирования» ввёл в научный оборот С.С. Алексеев, имея в виду «совокупность юридических средств, при помощи которых обеспечивается правовое воздействие на общественные отношения»⁴⁰⁸. Вслед за С.С. Алексеевым определённые теоретические обобщения были проделаны Л.С. Явичем⁴⁰⁹, В.М. Горшеневым⁴¹⁰, П.Е. Недбайло⁴¹¹, И.И. Веремеенко⁴¹² и др.

В законопроекте «Об Уполномоченном по правам ребёнка в Российской Федерации», безусловно, учтены нормы права и принципы, объективированные в различных законах, указах и других нормативных правовых актах, регулирующих защиту детства, а также правовые отношения Уполномоченного по правам ребёнка с другими органами, предпосылкой которых являются различные юридические факты. В исходной юридической базе заложена модель взаимодействия Федерального Уполномоченного по правам ребёнка с уполномоченными в субъектах России.

В законопроекте «Об Уполномоченном по правам ребёнка в Российской Федерации» соблюдены четыре формы реализации норм, регулирующих статус Уполномоченного: соблюдение, исполнение, использование, применение. Основной формой реализации статуса Уполномоченного по правам ребёнка является исполнение, т.е. совершение активных действий, направленных на реализацию обязывающих правовых предписаний в его повседневной деятельности, что позволит повысить эффективность государственного управления в сфере защиты детства.

⁴⁰⁸ Алексеев С.С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. М.: Юридическая литература, 1966. С. 30.

⁴⁰⁹ Явич Л.С. Проблемы правового регулирования советских общественных отношений. М.: Государственное издательство юридической литературы, 1961.

⁴¹⁰ Горшенев В.М. Участие общественных организаций в правовом регулировании. М.: Государственное издательство юридической литературы, 1963.

⁴¹¹ Недбайло П.Е. О юридических гарантиях правильного осуществления советских правовых норм // Советское государство и право. 1957. № 6. С. 20-29.

⁴¹² Веремеенко И.И. Механизм административно-правового регулирования в сфере охраны общественного порядка. Ч. 1. Предмет и понятие. М.: Изд-во ВНИИ МВД СССР, 1981.

В области государственного управления, в том числе в диапазоне деятельности Уполномоченного по правам ребёнка, необходимо выделять как материальные, так и процессуальные управленческие отношения, необходимые для выработки единого подхода реализации правозащитной деятельности.

Под административно-правовыми отношениями омбудсменов (Федерального Уполномоченного и уполномоченных в субъектах РФ) между собой, а также с другими правозащитными органами и организациями следует понимать урегулированные нормами административного права отношения, в которых стороны выступают носителями взаимных прав и обязанностей, установленных и гарантированных нормами законодательства о защите детства.

Исследование показало, что правовое регулирование статуса Уполномоченного по правам ребёнка должно включать два основных этапа: 1) нормативную правовую регламентацию статуса Уполномоченного по правам ребёнка; 2) стадию действия норм права. Всё это может состояться лишь при условии нормального, согласованного развития гражданского общества и государственного управления сферой защиты прав ребёнка.

Думается, что определённые позиции следует скорректировать во имя реализации положений Конвенции ООН о правах ребёнка в целях защиты детства. Поэтому автор считает, что необходимо продолжать развивать институт имплементации законодательства европейских государств, регулирующего статус европейских уполномоченных по правам ребёнка (омбудсменов и комиссаров по правам ребёнка).

Изучение правового регулирования статуса Российского Уполномоченного по правам ребёнка позволило прийти к выводу, что, к сожалению, в Указе Президента РФ № 986 (об Уполномоченном по правам ребёнка) есть недостаток: в нём не закреплены в полном объёме, как у Уполномоченного по правам человека, цели, задачи, функции и другие элементы статуса Уполномоченного по правам ребёнка, кроме процедуры назначения на должность, освобождения от неё и общих прав.

Представляется необходимым исследовать опыт административно-правового регулирования статуса омбудсменов из Норвегии, Швеции, Финляндии и Шотландии с целью, во-первых, выработки предложений по его применению, во-вторых, совершенствования отечественного законодательства о статусе Российского Уполномоченного.

Хаманева Н.Ю. посвятила много лет работе по изучению правового статуса Уполномоченного по правам человека, «омбудсменовской» службе, возникшей в России по образцу классического скандинавского омбудсмана, достаточно полно описанной в автореферате В.В. Бойцовой⁴¹³. Статус Уполномоченного по правам ребёнка также формировался под воздействием североевропейского опыта.

Проведённое исследование показало, что Норвегия была первой страной, в которой появилась должность Омбудсмана⁴¹⁴, уполномоченного законом на защиту прав, свобод и законных интересов ребёнка. С 1981 года Омбудсмен по правам ребёнка в Норвегии неустанно работает над совершенствованием национального и международного законодательства, касающегося благополучия детей.

Были приняты Закон⁴¹⁵ и Инструкции для омбудсмана по правам ребёнка⁴¹⁶, регулирующие его административно-правой статус. Норвежского Омбудсмана по правам ребёнка назначает король сроком на шесть лет⁴¹⁷. Никто

⁴¹³ См.: Бойцова В.В. Правовой институт омбудсмана в системе взаимодействия государства и гражданского общества: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1995. С. 6.

⁴¹⁴ Barneombudet.

⁴¹⁵ Закон № 5 от 06.03.1981 г. «Об Омбудсмене по правам ребёнка в Норвегии» (с изменениями от 19.06.2009 г.) (Lov om barneombud (Act No. 5 of March 6. 1981 Relating to the Ombudsman for children)) // Официальный сайт Норвежского Омбудсмана по правам ребёнка. Режим доступа: URL: <http://barneombudet.no/om-barneombudet/hva-barneombudet-gjor/lov-om-barneombud/>.

⁴¹⁶ Инструкции для Норвежского Омбудсмана по правам ребёнка от 11.09.1981 г. (последние изменения внесены Королевским указом от 17 июля 1998 года) (Instruks for barneombudet (Instructions for the Ombudsman for Children) (Fastsatt ved Kongelig Resolusjon av 11. september 1981 i med endringer, sist ved Kongelig Resolusjon av 18. juli 1998 (i kraft 1. september 1998. Instruksen er gitt i medhold av lov om barneombudet av 6. mars 1981 nr 5, § 6)) // Официальный сайт Норвежского Омбудсмана по правам ребёнка. Режим доступа: URL: <http://barneombudet.no/om-barneombudet/hva-barneombudet-gjor/instruks-for-barneombudet/>.

⁴¹⁷ См.: §2 Закона № 5 «Об Омбудсмене по правам ребёнка в Норвегии» (§2 of Act (No. 5 of March 6. 1981) Relating to the Ombudsman for children).

не может замещать должность Омбудсмена более 6 лет⁴¹⁸. Таким образом, каждый Омбудсмен реализует свой статус в совокупности не более одного срока. У него (Омбудсмена) есть секретариат, помогающий ему в работе. Сам Омбудсмен назначает одного сотрудника в качестве постоянного своего заместителя. Можно сделать вывод, что в Норвегии данный институт является политически нейтральным, потому что Омбудсмен по правам ребёнка не входит в состав какой-либо политической партии. Он функционирует при Министерстве по делам детей и семьи. Ни Парламент, ни Правительство Норвегии не имеют права давать ему указания. Король лишь вправе издавать общие инструкции по организации и порядку работы Омбудсмена. Таким образом, в остальном независимость является важнейшим принципом реализации правового статуса Омбудсмена по правам ребёнка.

В целях совершенствования статуса уполномоченных по правам ребёнка в России необходимо исследовать право Норвежского Омбудсмена действовать как по собственной инициативе, так и по просьбе других лиц. Важно, что правом обращения к Омбудсмену в связи с нарушением органами государственной власти и (или) частными учреждениями прав ребёнка обладает любое лицо, как несовершеннолетнее, так и совершеннолетнее. Например, если обращение к нему (Омбудсмену) касается нарушения прав конкретного ребёнка и не исходит от самого ребёнка, он (Омбудсмен) не будет рассматривать дело без разрешения ребёнка или его опекуна (в зависимости от возраста ребёнка). Однако, руководствуясь собственными соображениями, Омбудсмен вправе рассмотреть дело, даже если специальное разрешение не было получено. Он самостоятельно решает, содержит ли заявление достаточные основания для инициирования процедуры его рассмотрения. По итогам рассмотрения дела Омбудсмен формулирует свою позицию⁴¹⁹.

⁴¹⁸ См.: §9 Инструкций для Норвежского Омбудсмена по правам ребёнка (§9 of Instructions for the Ombudsman for Children).

⁴¹⁹ См.: Там же, §2.

В Норвегии Омбудсмен отказывает в принятии заявлений в случаях, если они касаются отдельных конфликтов между ребёнком и его опекунами, между опекунами в связи с исполнением родительских обязанностей и иных подобных вопросов. Он сообщает причину отказа и предоставляет информацию о том, какие инстанции решают данные проблемы. Важно, что отказ Омбудсмена в принятии заявления не подлежит обжалованию⁴²⁰.

Основная задача Омбудсмена по правам ребёнка – следить за соблюдением Конвенции ООН о правах ребенка, как на национальном, так и на международном уровне; добиваться, чтобы нормативные правовые акты органов управления не противоречили её положениям. Ежегодно до 1 апреля Омбудсмен обязан предоставить Министерству по делам детей и семьи отчёт о проделанной работе.

В результате проведённого анализа автор пришёл к выводу, что обязанностями Норвежского Омбудсмена являются представление и защита прав, свобод и интересов ребёнка в государственных органах, частных организациях, а также исследование условий, в которых дети растут и развиваются. В связи с этим он обязан предлагать меры, способные повышать безопасность детей и разрешать конфликты между детьми и различными субъектами. Пропаганда Конвенции о правах ребёнка среди общественных и государственных структур, пожалуй, – главная обязанность Омбудсмена.

Он имеет право исследовать и обнародовать вопросы, имеющие значение для улучшения благополучия детей и молодежи. Однако в соответствии с законодательством о его статусе он не вправе давать обратный ход административным мерам или отменять административные решения, принятые органами государственного управления⁴²¹. Таким образом, можно сделать вывод, что в Норвегии Омбудсмен не обладает функцией проведения контрольных мероприятий.

⁴²⁰ См.: §§3, 4 Инструкций для Норвежского Омбудсмена по правам ребёнка (§§3, 4 of Instructions for the Ombudsman for Children).

⁴²¹ См.: Там же, §§1, 2.

Также важно отметить, что Омбудсмен по правам ребенка не имеет полномочий по расследованию отдельных случаев внутрисемейных конфликтов. Он не может делать заявления по делам, в отношении которых осуществляется полицейское расследование, или находящихся на рассмотрении судов, включая такие (дела), по которым уже было вынесено судебное решение. Несмотря на отсутствие контрольных полномочий, он вправе подвергать критике фактическую и юридическую стороны решений органов государственного управления по вопросам защиты прав ребёнка⁴²². Вопросы, связанные с правовыми спорами, *Омбудсмен* предлагает решить Уполномоченному Стортинга⁴²³ (Norway Parliamentary Ombudsman)⁴²⁴.

Проведённое автором исследование показало, что Норвежское Правительство, изучая деятельность Омбудсмена по правам ребёнка, рекомендовало ему уделять меньше внимания отдельным случаям, а больше сосредотачиваться на общих вопросах. Именно такое смещение акцента деятельности Омбудсмена было применено на практике⁴²⁵. Омбудсмен осуществляет роль политика, выступающего от имени детей, и роль активиста в случаях, когда какое-то особое дело требует внимания органов власти и СМИ. Также его обязанности могут заключаться в предоставлении консультаций родителям, организациям в отношении интересов детей. Инициирование проектов и исследований является еще одним способом сбора информации о детях. Кроме того, многие учреждения, а также СМИ обращаются к Омбудсмену за информацией. В целях оказания Омбудсмену помощи при проведении расследований нарушений прав ребёнка органы государственной власти, государственные и частные учреждения обязаны предоставлять Омбудсмену по правам ребёнка необходимую для выполнения возложен-

⁴²² См.: § 7 Инструкций для Норвежского Омбудсмена по правам ребёнка (§ 7 of Instructions for the Ombudsman for Children).

⁴²³ Стортинг – Норвежский Парламент.

⁴²⁴ См.: §4 Инструкций для Норвежского Омбудсмена по правам ребёнка (§4 of Instructions for the Ombudsman for Children).

⁴²⁵ Linda C. Reif. The ombudsman, Good Governance and the International Human Rights System. The Netherlands, 2004. P. 317-318.

ных на него функций информацию по его требованию в целях защиты прав норвежских детей. Для реализации данного положения Омбудсмен обладает правом беспрепятственного доступа во все государственные и частные учреждения⁴²⁶.

В Швеции институт Омбудсмана по правам ребёнка (Barnombudsman) был учреждён в 1993 году. Термин «омбудсмен» существует в Швеции с 1809 года⁴²⁷. Его деятельность регулируется специальным законом⁴²⁸. Шведский Омбудсмен по правам ребёнка является государственным служащим, назначаемым Правительством на определенный срок.

Омбудсмен самостоятельно определяет свою организационную структуру и основные направления работы. Его главная задача – добиваться обеспечения органами государственного управления прав и интересов детей и молодёжи, изложенных в Конвенции ООН о правах ребёнка, а Конвенция – основной документ, которым руководствуется Омбудсмен в решении своих задач. Он контролирует её соблюдение, а также выявляет нормативные акты, противоречащие её положениям. Результаты своей работы Омбудсмен представляет в виде ежегодного доклада Правительству.

В своей деятельности Омбудсмен по правам ребёнка должен 1) предлагать поправки в законы с целью реформирования механизма административно-правового регулирования защиты прав ребёнка; 2) воздействовать (влиять) на общественное мнение с целью усиления внимания государства и граждан к проблемам детства; 3) выносить на общественное обсуждение права и интересы несовершеннолетних; 4) представлять интересы шведских детей на международной арене; 5) собирать сведения и обобщать статистические данные об условиях жизни детей и молодёжи и анализировать их в целях обретения новых решений

⁴²⁶ См.: §4 Закона № 5 «Об Омбудсмене по правам ребёнка Норвегии» (§4 of Act (No. 5 of March 6. 1981) Relating to the Ombudsman for children).

⁴²⁷ См.: Захарова Л.И. Международные стандарты в области прав человека и институт омбудсмана. М., 2002. С. 163.

⁴²⁸ Закон «Об Омбудсмене по правам ребёнка в Швеции» от 13 мая 1993 года (с изменениями от 2002 года (SFS 2002:377)) (The Ombudsman for Children Act (Lag (1993:335) om Barnombudsman)) // Официальный сайт Омбудсмана по правам ребёнка в Швеции. Режим доступа: URL: <http://www.barnombudsmannen.se/om-oss/lag-och-forordning/>.

проблем детства; 6) следовать международным тенденциям в области защиты детей и доводить до сведения населения положения Конвенции ООН о правах ребёнка; 7) запрашивать у административных органов, муниципалитетов и округов информацию о том, какие меры были приняты в их работе для обеспечения соблюдения прав детей и молодежи в соответствии с главным международным документом (Конвенцией о правах ребёнка)⁴²⁹.

Несмотря на то, что Омбудсмен по правам ребёнка по собственной инициативе проводит расследования по общим вопросам нарушений прав детей, он не вправе расследовать отдельные происшествия. Таким образом, у него отсутствуют полномочия определять, действовали ли органы государственного управления законно в отношении конкретного ребёнка. Поэтому жалобы на действия органов государственного управления, нарушивших права конкретного ребёнка, подаются родителями (опекунами) ребёнка на имя Шведского Парламентского Уполномоченного (Swedish Parliamentary Ombudsmen)⁴³⁰.

Проведённым исследованием была выявлена важнейшая обязанность Омбудсмана по правам ребёнка, отсутствующая у российских уполномоченных: шведский Омбудсмен незамедлительно сообщает в органы опеки и попечительства, если им в его деятельности будет выявлено, что ребенок подвергается домашнему насилию, или если есть основания полагать, что для защиты ребенка требуется вмешательство органов опеки и попечительства. При наличии особых причин обращение Омбудсмана в органы опеки и попечительства незамедлительно. Омбудсмен обязан предоставить органам опеки и попечительства всю информацию, которая может быть полезной для выяснения того, нуждается ли ребенок в защите.

⁴²⁹ Закон «Об Омбудсмене по правам ребёнка в Швеции» от 13 мая 1993 года (с изменениями от 2002 года (SFS 2002:377)) (The Ombudsman for Children Act (Lag (1993:335) om Barnombudsman)) // Официальный сайт Омбудсмана по правам ребёнка в Швеции. Режим доступа: URL: <http://www.barnombudsmannen.se/om-oss/lag-och-forordning/>.

⁴³⁰ Linda C. Reif. The ombudsman, Good Governance and the International Human Rights System. The Netherlands, 2004. P. 319.

Исследование показывает, что Уполномоченный по правам ребёнка в России, как и в Швеции, должен оказывать содействие органам опеки и попечительства в выявлении семей, в которых проживают дети, находящиеся в социально опасном положении. Модель же взаимодействия Уполномоченного с органами опеки и попечительства только зарождается, а внедрение в систему государственного управления ювенальных технологий (например, социального патронажа) ускорит развитие данного взаимодействия.

В Финляндии учреждён институт Детского омбудсмена, т.е. Уполномоченного по правам ребенка. Его деятельность основывается на специальном законе⁴³¹. Омбудсмен следит, чтобы права ребёнка принимались во внимание при принятии законов, а также социально значимых государственных решений. Требования к квалификации и назначению Уполномоченного по правам ребенка указаны в акте правительства, который гласит, что Финский Омбудсмен – государственный, обладающий независимостью чиновник, назначаемый Правительством. Требования к квалификации Омбудсмена включают высшее образование и глубокое знание сферы деятельности. Гражданин не может замещать должность Омбудсмена более двух сроков, каждый из которых равен пяти годам. Аппарат Омбудсмена по правам ребенка формируется Министерством социального обеспечения и здравоохранения Финляндии с учётом мнения самого Омбудсмена⁴³².

Исследование показало, что в круг обязанностей Омбудсмена входят, во-первых, осуществление мониторингов условий жизни детей и законодательства, регулирующего права несовершеннолетних, а также оценка его (законодательства) влияния на государственное управление защитой прав ребёнка; во-вторых, предоставление информации детям, родителям, организациям в отношении прав

⁴³¹ Закон «Об Омбудсмене по правам ребёнка в Финляндии» от 21.12.2004 (Laki lapsiasiavaltuutetusta 21.12.2004/1221 (Law on the Ombudsman for Children 21.12.2004/1221)). // Официальная база нормативных правовых актов Финляндии. Режим доступа: URL: <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2004/20041221?search%5Btype%5D=pika&search%5Bpika%5D=2004%2F1221>.

⁴³² §§ 1, 2, 3 of Act of Government «On the Ombudsman for Children» // Официальный сайт Омбудсмена по правам ребёнка в Финляндии. Режим доступа: URL: http://www.lapsiasia.fi/en/overv/statutes/act_of_government.

и законных интересов ребёнка; доведение информации о нарушении прав ребёнка до соответствующих органов государственного управления; в-третьих, выдвижение инициатив и предложений в целях решения государственных проблем в сфере защиты детства, содействие их реализации; в-четвёртых, разработка новых форм сотрудничества с другими государственными органами и негосударственными организациями⁴³³.

Важнейшая задача Омбудсмена – содействие осуществлению положений Конвенции ООН о правах ребёнка на территории Финляндии⁴³⁴. Проводя работу по лоббированию и имплементации положений Конвенции, он оценивает правительственные проекты с позиций Конвенции о правах ребёнка. Важной задачей, выполняемой Уполномоченным, является передача мнений молодежи лицам, ответственным за принятие решений. Эти мнения записываются в ходе проведения опросов и составления отчетов, а также во время личных встреч с детьми и молодежью.

Важно, что Уполномоченный по правам ребёнка не может изменять решения государственных органов. Он осуществляет свою работу при Министерстве социальных дел и здравоохранения. Данное министерство не вмешивается в его деятельность. Особого внимания в работе Уполномоченного по правам ребёнка заслуживает международное сотрудничество в области совершенствования административно-правового механизма защиты прав ребёнка. Каждый год происходит встреча финского омбудсмена с коллегами из Норвегии, Швеции, Дании, Исландии в рамках заседания Европейской сети омбудсменов по правам детей⁴³⁵, которая функционирует с 1997 года. Она объединила Уполномоченных по правам ребёнка из европейских стран, включая и Россию. Целью данной организации является улучшение условий жизни всех детей в Европе. На ежегодных

⁴³³ См.: §2 Закона «Об Омбудсмене по правам ребёнка в Финляндии» (§2 of Law on the Ombudsman for Children 21.12.2004/1221).

⁴³⁴ Там же.

⁴³⁵ European Network of Ombudspersons for Children (ENOC).

встречах Уполномоченные обмениваются опытом работы, информацией, подходами и стратегиями, применяемыми ими в решении проблем детства.

Финский Омбудсмен по правам ребенка ежегодно отчитывается перед Правительством о том, как осуществляется в стране государственное управление защитой прав ребёнка. Годовой отчет за календарный год должен быть представлен Правительству до конца марта следующего года. В нём должна содержаться оценка реализации прав ребенка, социального положения детей, а также недостатков, выявленных в законодательстве⁴³⁶. Интересным представляется такой факт, что Финский Омбудсмен предоставляет общественности доступ к ознакомлению с Планом его деятельности. Думается, и Российский Уполномоченный по правам ребёнка на Федеральном уровне должен публиковать, например, в «Российской» газете, план своей работы. Это, по мнению автора, повысит доверие населения к осуществляемой Омбудсменом деятельности, связанной с регулированием государственного управления системой защиты детства.

Среди всех омбудсменов (уполномоченных по правам ребёнка) именно Шотландский Комиссар по делам детей и молодёжи является для ребёнка самым доступным средством защиты его прав. Для него специально выделена личная телефонная линия с федеральным номером (тел: 0800 019 1179; адрес: 85 Holyrood Road, Edinburgh, EH8 8AU). Таким образом, каждый ребёнок в Шотландии может лично позвонить Комиссару или написать письмо. Исследование автора показало также, что ответ на обращение последует незамедлительно. Телефонный звонок является приоритетной формой обращения ребёнка к Уполномоченному с просьбой оказания помощи и возможностью незамедлительного общения с Комиссаром. Аналогичная форма общения ребёнка с омбудсменом существует и в других странах. Так, например, на Ямайке в 2008-2009 годах две

⁴³⁶ § 4 of Act of Government «On the Ombudsman for Children».

трети обращений детей к Уполномоченному поступили именно через телефонный звонок⁴³⁷.

В Российской Федерации система связи «ребёнок – Уполномоченный по правам ребёнка» требует модернизации, потому что в настоящее время у ребёнка отсутствует возможность личного обращения к Федеральному Уполномоченному с требованием (просьбой) о помощи через телефонный звонок. Ребёнок может позвонить только в приёмную, а не самому Уполномоченному. Все обращения к Федеральному Уполномоченному по правам ребёнка через Интернет-приёмную «<http://www.rfdeti.ru/letter>» автоматически пересылаются к региональному Уполномоченному по правам ребёнка. Автор пришёл к выводу, что в Российской Федерации в отличие от Шотландии принцип доступности Федерального Уполномоченного на практике пока не реализован⁴³⁸.

Шотландский Комиссар по делам детей и молодёжи в отличие от скандинавских омбудсменов (Норвежского, Шведского), обладает правом проведения не только расследований общего характера, т.е. массовых нарушений прав детей, но и частных (индивидуальных) расследований. Причём данное право Комиссара закреплено на законодательном уровне. Думается, что и Российским уполномоченным следовало бы действовать по названной «шотландской» методике, которая позволит не упустить из виду каждую российскую детскую судьбу.

Анализ международного опыта функционирования омбудсменов показывает, что интеграция России в европейское правозащитное пространство предполагает приведение административно-правового статуса Уполномоченного по правам ребёнка в соответствие с европейскими стандартами, для чего, в свою очередь, необходима корректировка отечественного законодательства о статусе Уполномоченного по правам ребёнка.

⁴³⁷ Защита и поддержка прав детей (глобальное исследование независимых учреждений по защите прав детей). – ЮНИСЕФ, 2012. С. 24// Официальный сайт Исследовательского центра ЮНИСЕФ «Инноченти». Режим доступа: URL: http://www.unicef-irc.org/publications/pdf/championing2_ru.pdf.

⁴³⁸ Шамрин М.Ю. Сравнительный анализ административно-правового статуса Уполномоченного по правам ребёнка в России и Шотландии // Известия Тульского государственного университета. Экономические и юридические науки. 2013.№ 5-2. С. 156.

Наиболее перспективным в связи с этим является использование в отношении правового регулирования административно-правового статуса Уполномоченного по правам ребёнка опыта Швеции, Финляндии, Шотландии и Норвегии, поскольку североевропейское законодательство об административно-правовом статусе детского омбудсмана отвечает положениям важнейших международных документов в сфере защиты прав, свобод и законных интересов ребёнка: Женевской Декларации прав ребёнка⁴³⁹, Декларации прав ребёнка⁴⁴⁰, Конвенции ООН о правах ребёнка⁴⁴¹, Парижских принципов⁴⁴².

На основе изучения правового регулирования статуса зарубежных омбудсменов автор приходит к выводу, что именно разработанный им с учётом европейского опыта проект Федерального закона «Об Уполномоченном по правам ребёнка в Российской Федерации» способен обеспечить полноценную реализацию административно-правового статуса Российского Уполномоченного по правам ребёнка.

Изучение структуры статуса Уполномоченного по правам ребёнка показывает, что именно права и обязанности оказывают воздействие на деятельность омбудсмана как субъекта государственного управления. Думается, что поведение Уполномоченного воздействует на процессы осуществления государственного управления защитой прав ребёнка, поскольку лишь одна деятельность человека, его поведение, выраженное в действиях или в воздержании от них, способны к реагированию на правовое воздействие, постольку существует единый

⁴³⁹ См.: Legislative History of the Convention on the Rights of the Child. Volume I. New York and Geneva: United Nations, 2007. P. 3.

⁴⁴⁰ Декларация прав ребёнка» (Принята 20.11.1959 Резолюцией 1386 (XIV) на 841-м Пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН) // Международная защита прав и свобод человека: сборник документов. М.: Юридическая литература, 1990. С. 385 – 388.

⁴⁴¹ Конвенция о правах ребёнка (принята 20.11.1989 Резолюцией 44/25 Генеральной Ассамблеей ООН) // Сборник международных договоров СССР. 1993. Вып. XLVI.

⁴⁴² Принципы, касающиеся статуса национальных учреждений (Парижские принципы). Приняты резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН № 48/134 от 20.12.1993 // Официальный сайт Организации Объединённых Наций. Режим доступа: URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/paris.shtml.

и единственный объект правомочия и обязанности, а, стало быть, и объект правоотношения – человеческое поведение, деятельность или действие людей⁴⁴³.

Таким образом, можно сделать вывод, что поведение Уполномоченного по правам ребёнка, его деятельность в системе государственного управления являются важнейшими элементами его административно-правового статуса и требуют законодательной регламентации на уровне Федерального закона «Об Уполномоченном по правам ребенка в Российской Федерации».

О праве ребёнка на защиту его интересов неоднократно говорили и писали великие педагоги мира. Среди них – польский врач, педагог и писатель Януш Корчак, выразивший своё отношение к этой проблеме в двух ёмких формулах: «Как любить ребёнка» и «Детский взрослый». Его повести «Король Матиуш I» и «Король Матиуш на необитаемом острове» рассказали о короле-ребёнке, мечтавшем реформировать мир детства⁴⁴⁴.

Следует согласиться с Я. Корчаком, что объяснение в любви детству пора заменить или дополнить реальным признанием его равноправия: человек, униженный в детстве, когда он был совсем беспомощным, набравшись сил, может сам превратиться в насильника, самодура, тирана⁴⁴⁵.

По мысли Корчака, нужно сделать всё, чтобы в реальном мире не стало безвинных страданий детей или хотя бы их стало меньше. В самом деле, без взаимного понимания взрослыми детей и детьми взрослых нельзя сделать человечество счастливым. Сознание и понимание этого и привело, в конечном итоге, к становлению института Уполномоченного по правам ребёнка в мире и в России, к защите его прав в государстве в целом и в его субъектах в частности.

⁴⁴³ Иоффе О.С. Правоотношение по советскому гражданскому праву. Ленинград: Издательство Ленинградского государственного ордена Ленина Университета им. А.А. Жданова, 1949. С 82; Советское гражданское право: учебник для юридических высших учебных заведений / Д. М. Генкин [и др.]; под ред. Д. М. Генкина; Всесоюзный ин-т юридических наук М-ва юстиции СССР. М.: Гос. изд-во юридической лит., 1950-1951. Т. 1. 1950. С. 110-111.

⁴⁴⁴ Корчак Я. Избранное. Киев: Рад. школа, 1983. С. 516.

⁴⁴⁵ Там же, с. 525.

Исследование показало, что повышенная защищённость самого порядка управления защитой прав ребёнка, осуществляемого Федеральным Уполномоченным, его правового статуса от противоправных действий со стороны всех сфер и областей исполнительной власти позволит выявить приоритетные направления в развитии института Уполномоченного по правам ребёнка в субъектах. Думается, что в субъектах РФ важнейшим направлением деятельности уполномоченных должна стать просветительская работа по повышению грамотности детей и взрослых в плане защиты прав ребёнка (личные встречи, публикации в средствах массовой информации, активное внедрение интернет-ресурсов). Посмотрим, на что же нацелены субъекты РФ в сфере развития института Уполномоченного по правам ребёнка.

В Магаданской области Уполномоченный по правам ребёнка, во-первых, взаимодействует с органами государственной власти и органами местного самоуправления, общественными объединениями и некоммерческими организациями в сфере обеспечения и защиты прав, свобод и законных интересов ребёнка; во-вторых, влияет на конкретику разрабатываемых правозащитных мероприятий; в-третьих, ведёт разъяснительную работу, содействует повышению информированности населения по вопросам соблюдения прав, свобод и законных интересов ребёнка; осуществляет приём детей и т.д.⁴⁴⁶.

Уполномоченный по правам ребёнка в Татарстане выполняет такие задачи, как совершенствование законодательства Республики; правовое просвещение в области прав и свобод ребёнка, форм и методов их защиты; взаимодействие с государственными органами республики; развитие и координация сотрудничества с международными правозащитными организациями и др.⁴⁴⁷.

⁴⁴⁶ Постановление губернатора Магаданской области от 20.04.2010 № 52-п (ред. от 10.12.2013) «Об Уполномоченном при губернаторе Магаданской области по правам ребенка» (вместе с «Положением об Уполномоченном при губернаторе Магаданской области по правам ребенка») // приложение к газете Магаданская правда. 28.04.2010. № 45 (20165).

⁴⁴⁷ Ст.3 Закона РТ от 01.08.2011 № 59-ЗРТ (ред. от 12.06.2014) «Об Уполномоченном по правам ребенка в Республике Татарстан и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Республики Татарстан» (принят ГС РТ 07.07.2011) // Ведомости Государственного Совета Татарстана. 2011. № 8. Ст. 965.

Приоритетными задачами Уполномоченного по правам ребёнка в Ненецком АО являются защита прав и законных интересов детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей и иных категорий детей, находящихся в «трудной жизненной ситуации», взаимодействие с Федеральным Уполномоченным по правам ребёнка, Уполномоченным по правам человека в РФ, Уполномоченным по правам человека в Ненецком АО, а также международное сотрудничество⁴⁴⁸.

О направлениях функционирования уполномоченных по правам ребёнка в субъектах РФ подробно говорится в региональных нормативных правовых актах. Заметим, что всех уполномоченных в субъектах РФ объединяет тот факт, что они, независимо от своего статуса, работают по всем направлениям, которые обозначил Президент РФ в своём Указе № 986 о Федеральном Уполномоченном.

К концу 2010 года намечено было создание *Экспертного совета (Научно-Консультативный совет) при Уполномоченном по правам ребёнка* с привлечением профессионалов по вопросам детства, которых катастрофически не хватало и не хватает. Первое заседание данного совета состоялось 16 мая 2012 года, на котором обсуждались представленная П. Астаховым федеральная целевая программа «Россия – без сирот» и проект Национального плана по защите семьи и детства.

Следует сказать, что Экспертный совет является консультативным органом при Уполномоченном по вопросам охраны семьи и детства, защиты прав, свобод и охраняемых законом интересов ребенка. Он создан в целях обеспечения квалифицированной профессиональной поддержки деятельности Уполномоченного по вопросам защиты прав, свобод и законных интересов ребенка посредством привлечения в установленном порядке к его работе представителей про-

⁴⁴⁸ Ст.3, 4 Закона НАО от 28.06.2010 № 45-ОЗ (ред. от 09.07.2014) «Об Уполномоченном по правам ребенка в Ненецком автономном округе и о внесении изменений в закон Ненецкого автономного округа «О статусе лиц, замещающих государственные должности Ненецкого автономного округа» (принят Собранием депутатов НАО 22.06.2010) // Сборник нормативных правовых актов Ненецкого автономного округа. 30.06.2010. № 11.

фильных федеральных органов государственной власти, научных, образовательных и иных организаций, а также ученых и специалистов для осуществления консультативных, экспертных и научно-аналитических работ⁴⁴⁹.

В состав совета вошли представители Департамента гражданского и социального законодательства Министерства юстиции РФ, Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения и социального развития ГНЦ ССП им. В.П. Сербского, специалисты Рособнадзора, Федеральной службы РФ по контролю за оборотом наркотиков, представители РГГУ, МГУ им. М.В. Ломоносова, Центра правовой информации Министерства внутренних дел РФ, Научного Центра здоровья детей РАМН, отдела правового управления МЧС России, Национального научного центра наркологии Минздравсоцразвития России, представители МИД РФ, региональных ведомств, Комитета Совета Федерации по конституционному законодательству, Федеральной службы исполнения наказаний, Института проблем интегрированного инклюзивного образования и т.д.⁴⁵⁰

Думается, что Уполномоченному в реализации его статуса специалисты в области защиты прав ребёнка окажут помощь в выработке стратегии защиты детства. В этом смысле полезным оказался опыт работы Финского Консультативного Совета при Омбудсмене по правам ребёнка. Исследование показало, что статус Консультативного Совета регулируется специальным Правительственным актом, в соответствии с которым Правительство по представлению Омбудсмена по правам ребенка формирует Консультативный совет по делам детей сроком не более пяти лет. Консультативный совет состоит из председателя, заместителя председателя и других членов (не более 14), у каждого из которых есть заместитель. Председателем Консультативного совета является Омбудсмен

⁴⁴⁹ Официальный сайт Уполномоченного по правам ребёнка. Режим доступа: URL: <http://www.rfdeti.ru/display.php?id=5231>.

⁴⁵⁰ Официальный сайт Уполномоченного по правам ребёнка. Режим доступа: URL: <http://www.rfdeti.ru/display.php?id=5231>.

по правам ребенка. В состав Консультативного совета входят представители различных сфер, занимающиеся защитой прав ребёнка как на региональном, так и местном уровне⁴⁵¹.

Обязанность Консультативного совета заключается в оказании помощи Уполномоченному по правам ребенка, а именно в составлении статистических данных о положении детей; содействии сотрудничеству Омбудсмана с международными и национальными организациями, занимающимися защитой прав ребёнка, и благосклонному отношению общественности к детям; осуществлении различных мониторингов и оценке достижений Финляндии в решении проблем защиты детей.

Автором сформулировано определение понятия «Научно-консультативный Совет при Уполномоченном по правам ребёнка»: «Научно-консультативный Совет при Уполномоченном по правам ребёнка – Совет, состоящий из 20 человек, назначаемых Президентом Российской Федерации по представлению Федерального Уполномоченного по правам ребёнка, достигших возраста 25 лет и обладающих непререкаемым авторитетом в обществе». В период с 1998 по 2000 годы помощь уполномоченным в субъектах РФ в выработке методов защиты прав ребёнка оказывал Научно-исследовательский институт детства Российского детского фонда.

По инициативе П. Астахова также создан *Совет по защите семьи и традиционных семейных ценностей* (при Федеральном Уполномоченном по правам ребенка), явившийся совещательным и консультативным органом, в состав которого вошли представители различных общественных организаций⁴⁵². Функционирование данного Совета началось с 31 мая 2013 года.

⁴⁵¹ §5 of Act of Government «On the Ombudsman for Children» // Официальный сайт Омбудсмана по правам ребёнка в Финляндии. Режим доступа: URL: http://www.lapsiasia.fi/en/overv/statutes/act_of_government.

⁴⁵² Официальный сайт Уполномоченного по правам ребёнка. Режим доступа: URL: <http://www.rfdeti.ru/display.php?id=6788>.

Деятельность Совета (по защите семьи и традиционных семейных ценностей) направлена на обеспечение взаимодействия Федерального Уполномоченного с общественными объединениями, некоммерческими организациями с целью:

во-первых, поддержки социального института семьи и традиционных для России семейных ценностей;

во-вторых, реализации Указа Президента РФ от 28.12.2012 №1688 «О некоторых мерах по реализации государственной политики в сфере защиты детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» и Национальной стратегии действий в интересах детей на 2013 - 2017 годы⁴⁵³.

Основными задачами Совета по защите семьи и традиционных семейных ценностей при Федеральном Уполномоченном по правам ребенка являются:

– содействие Уполномоченному при Президенте Российской Федерации по правам ребенка в осуществлении его деятельности, связанной с защитой прав и законных интересов семей с несовершеннолетними детьми, и сохранению традиционных семейных ценностей;

– содействие формированию и реализации государственной политики в сфере защиты семьи и традиционных семейных ценностей;

– содействие совершенствованию законодательного регулирования защиты семьи и традиционных семейных ценностей;

– осуществление общественного контроля за реализацией прав и законных интересов семей с несовершеннолетними детьми и сохранением традиционных семейных ценностей⁴⁵⁴.

По итогам голосования Председателем Совета по защите семьи и традиционных семейных ценностей избрана Член Центрального Совета Ассоциации родительских комитетов и сообществ (АРКС) Ольга Леткова⁴⁵⁵.

⁴⁵³ Официальный сайт Уполномоченного по правам ребёнка. Режим доступа: URL: <http://www.rfdeti.ru/display.php?id=6788>.

⁴⁵⁴ Там же.

⁴⁵⁵ Там же.

Не менее важную роль в сфере защиты детства по сравнению с другими существующими советами играет созданный в сентябре 2012 года *Общественный совет при Федеральном Уполномоченном по правам ребенка*. Его именуют площадкой для разрешения споров, возникающих в связи с реализацией на практике положений Федерального закона «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию».

В состав совета вошли представители общественных организаций, а также федеральных и региональных СМИ. Представляется важным заметить, что сегодня под председательством президента Федерации фитнес-аэробики России Ольги Слуцкер более 50 выдающихся профессионалов работают над вопросами защиты прав семьи и детей. Среди них такие известные граждане Российской Федерации, как главный редактор журнала «Огонек» Виктор Лошак; профессор кафедры методологии психологии факультета психологии МГУ им. М.В. Ломоносова Лидия Матвеева; генеральный директор телеканала СТС Вячеслав Муругов; директор Благотворительного фонда помощи детям с онкогематологическими и иными тяжелыми заболеваниями «Подари жизнь» Екатерина Чистякова и многие другие⁴⁵⁶.

Итогом функционирования обозначенных советов явилась практика проведения *расширенных заседаний Советов (Экспертного (Научно-консультативного), Общественного и Совета по защите семьи и традиционных семейных ценностей) при Федеральном Уполномоченном по правам ребенка*. Наиболее яркое и запоминающееся итоговое совместное расширенное заседание советов состоялось 16 декабря 2014 года, на котором обсуждалась реализация принятых за последние полгода ряда важнейших программно-стратегических документов, непосредственно связанных с задачами семейного и институционального воспитания и призванных сыграть направляющую роль в деятельности по улучшению положения детей в России⁴⁵⁷.

⁴⁵⁶ Официальный сайт Уполномоченного по правам ребёнка. Режим доступа: URL: <http://www.rfdeti.ru/display.php?id=5830>.

⁴⁵⁷ Официальный сайт Уполномоченного по правам ребёнка. Режим доступа: URL: <http://www.rfdeti.ru/news/9267-itogi-rasshirenno-go-zasedaniya-sovetov-pri-upolnomochennom-pri-prezidente-rf-po-pravam-rebenka>.

Инспектирование Федеральным Уполномоченным деятельности уполномоченных по правам ребёнка в субъектах РФ свидетельствует о том, что институт Уполномоченного должен функционировать в рамках единой централизованной системы. Необходимо развивать тесное взаимодействие Уполномоченного с министерствами, устанавливать партнёрские отношения и проявлять необходимую оперативность в оказании помощи детям на всём пространстве детства. Надо вернуть в школы важный предмет «Этика и психология семейной жизни», широко пропагандировать проблемы семейного воспитания, помогать семьям, в том числе через систему дополнительного образования, особое внимание уделять детям-инвалидам и детям с ограниченными возможностями, «трудным подросткам». Необходимо усиливать вопросы патриотического воспитания в детских домах, школах-интернатах, кадетских и казачьих классах. Воспитательная функция семьи и школы, учреждений культуры, детских организаций, формирование духовно-нравственного сознания и правовой культуры социальных групп населения в отношении, прежде всего, несовершеннолетних и молодёжи требуют особого внимания Уполномоченного. Прав П. Астахов, говоря, что без союза государства, институтов гражданского общества, творческих масс, бизнеса невозможно создать полноценную работоспособную активную систему⁴⁵⁸.

В заключение можно сделать вывод о том, что по многим терминологическим характеристикам понятия статуса Уполномоченного по правам ребёнка науке ещё предстоит договориться, что позволит впоследствии легко и свободно оперировать данным понятием на практике. *Из этого следует, что наука – основной элемент, объединяющий мысли людей, рассеянных по Земному шару. И это – одно из высоких ее назначений. По мнению автора, нет такой человеческой деятельности, где согласие между людьми было бы настолько очевидно.*

⁴⁵⁸ Астахов П. О задачах, стоящих перед институтом Уполномоченного по правам ребёнка в субъектах РФ, в рамках реализации Послания Президента Российской Федерации Д.А. Медведева Федеральному Собранию Российской Федерации // Стенограмма выступления Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребёнка П.А. Астахова на съезде Уполномоченных по правам ребёнка в субъектах РФ. 2011 г. С.5. Режим доступа: URL: <http://www.eiprd.ru/multimedia/articles/4076/img/72157.pdf>.

§ 1.3. Принципы, лежащие в основе реализации правового статуса Уполномоченного по правам ребёнка

Прежде чем исследовать основные принципы, лежащие в основе реализации правового статуса Уполномоченного по правам ребёнка, необходимо разъяснить само лексическое понятие слова «принцип»: «принцип – научное или нравственное начало, основание, правило, основа, от которой не отступают»⁴⁵⁹.

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

Жизненные принципы людей неравнозначны, а порою просто антагонистичны. Они выявляются в практической деятельности на работе, при решении конкретных задач, в дискуссиях разного рода, в том числе с коллегами, в выступлениях с трибуны и в прессе. Во всех случаях каждый готов отстаивать свои позиции, правила жизни, принципы, считая их наиболее верными и безоговорочными⁴⁶⁰. Это касается и частных принципиальных разногласий, а уж тем более принципов, соблюдение которых важно в государственном смысле и масштабе. Как же возрастает значимость безусловного соблюдения принципов, лежащих в

⁴⁵⁹ Даль В.И. Толковый словарь живого великорусского языка: в 4 т. Т. 3. М.: ОЛМА-ПРЕСС; ОАО «ПФ «Красный пролетарий», 2005. С. 351.

⁴⁶⁰ В качестве примера следует обратить внимание на роман И.С. Тургенева «Отцы и дети», в котором жизненные принципы, исповедуемые героями (братьями Кирсановыми, Аркадием Кирсановым, нигилистами Евгением Базаровым, Ситниковым, Кукшиной и другими) неравнозначны, а порою просто антагонистичны, проявляются в спорах, острых беседах, где каждый готов отстаивать их вплоть до дуэли, считая свои позиции, правила жизни, принципы наиболее верными и безоговорочными. И эти принципы, в сущности, составляют *credo* героев.

основе деятельности Уполномоченного по правам ребёнка в решении сложных проблем и «рисков» детства в наши дни. Из принципов и складывается credo детского защитника. Можно сделать вывод, что главным в реализации своих принципов следует считать высокие требования к тому, что делаешь.

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

Одним из главных среди важнейших принципов, на основе которых осуществляется функционирование Уполномоченного по правам ребёнка, является, безусловно, законность. Федеральный Уполномоченный по правам ребёнка реализует свой административно-правовой статус на основании специального Указа Президента РФ⁴⁶¹, а региональные уполномоченные – на основании нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов РФ.

Особенно важен пункт 4 Указа Президента РФ, гласящий в императивной форме о предоставлении Федеральному Уполномоченному по правам ребёнка для выполнения возложенных на него обязанностей специальных прав, таких, как «запрашивать и получать», «беспрепятственно посещать», «проводить проверку», «получать разъяснения», «направлять своё заключение», «привлекать», «рекомендовать»⁴⁶².

Думается, что принцип уважения к закону и следования ему – важнейшее нравственное основание в деятельности омбудсмена.

Несмотря на то, что Указ Президента РФ № 986 «Об Уполномоченном при Президенте Российской Федерации по правам ребёнка» является важнейшим

⁴⁶¹ Указ Президента РФ от 01.09.2009 № 986 «Об Уполномоченном при Президенте Российской Федерации по правам ребёнка» // Собрание законодательства РФ. 07.09.2009. № 36. Ст. 4312.

⁴⁶² Там же.

нормативным правовым актом, регулирующим реализацию правового статуса Уполномоченного, принципы, на основе которых он (Уполномоченный) функционирует, в нём (Указ Президента РФ № 986) и в других нормативных правовых актах не изложены. С целью повышения эффективности деятельности детского омбудсмена необходимо закрепить перечень принципов, лежащих в основе реализации его правового статуса, на уровне Федерального закона «Об Уполномоченном по правам ребенка в Российской Федерации».

Представляется важным заметить, что Уполномоченный по правам ребёнка, прежде всего, человек. Он вступил в должность с уже сформированными жизненными принципами на генетическом уровне, воспринятыми от семейного окружения, от школы и конкретных учителей, от студенчества, от друзей и общественной сферы, в которой он формировался, от чтения специальной литературы и др.

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

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

Выделим нормативные правовые акты, в которых трактуются принципы, используемые омбудсменами при осуществлении полномочий в сфере государственного управления защитой прав ребёнка. Это, во-первых, Конституция РФ⁴⁶³, Федеральный закон о государственной гражданской службе⁴⁶⁴, Декларация прав ребёнка⁴⁶⁵, Парижские принципы⁴⁶⁶, Руководящие принципы Совета Европы по вопросу комплексных национальных стратегий защиты детей от насилия⁴⁶⁷, Федеральная целевая программа «Россия без сирот на 2013 - 2020 годы»⁴⁶⁸....

Следует уделить особое внимание программе «Россия без сирот», так как она выделяет, во-первых, детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в качестве основной целевой группы, нуждающейся в помощи Уполномоченного, во-вторых, системный подход к решению проблем семейного неблагополучия и улучшения положения указанной категории детей.

Принципы, положенные в основание программы «Россия без сирот», – руководство к действию со стороны Уполномоченного по правам ребёнка. Среди них:

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

⁴⁶³ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. 04.08.2014. № 31. Ст. 4398.

⁴⁶⁴ Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. от 31.12.2014, с изм. от 06.04.2015) «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 02.08.2004. № 31. Ст. 3215.

⁴⁶⁵ Декларация прав ребенка (Принята 20.11.1959 Резолюцией 1386 (XIV) на 841-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН) // Международная защита прав и свобод человека. Сборник документов. М.: Юридическая литература, 1990. С. 385 – 388.

⁴⁶⁶ Принципы, касающиеся статуса национальных учреждений (Парижские принципы). Приняты резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН № 48/134 от 20.12.1993 // Официальный сайт Организации Объединенных Наций. Режим доступа: URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/paris.shtml.

⁴⁶⁷ Руководящие принципы политики Совета Европы по вопросу комплексных национальных стратегий защиты детей от насилия (Рекомендация CM/Rec(2009)10) // Официальный сайт Совета Европы. Режим доступа: URL: http://www.coe.int/t/dg3/children/news/guidelines/Recommendation%20CM%20protection%20of%20children%20_RUS_BD.pdf.

⁴⁶⁸ Федеральная Целевая Программа «Россия без сирот» на 2013-2020 годы // Официальный сайт ФЦП «Россия без сирот». Режим доступа: URL: <http://xn----blcqkcf5bhlieags2r.xn--p1ai/files/RbS-part1.pdf>.

- принцип системной государственной поддержки социального института семьи и возрождения традиционных российских духовно-нравственных и культурных ценностей в сфере семейных отношений и воспитания детей;
- принцип приоритетной защиты прав ребенка на неразлучение с родителями и воспитание в семье (кровнородственной или, если это невозможно, в замещающей) как обязательное условие гармоничного развития и благополучия ребенка;
- принцип обеспечения приоритетного права родителей перед всеми другими лицами на воспитание своих несовершеннолетних детей;
- принцип комплексного решения проблем детского неблагополучия и социального сиротства в неразрывной связи с решением проблем семейного неблагополучия, выведения семьи из социально опасного состояния;
- принцип всесторонней государственной поддержки семьи в целях обеспечения содержания, образования, воспитания, отдыха и оздоровления детей, защиты их прав, подготовки к полноценной жизни в обществе;
- принцип неотвратимой ответственности за нарушение прав и законных интересов ребенка, причинение ему вреда, а также за нарушение прав и законных интересов семей с несовершеннолетними детьми;
- принцип государственно-общественного партнерства в деятельности по поддержке и защите прав детей и семей с несовершеннолетними детьми⁴⁶⁹.

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

⁴⁶⁹ Федеральная Целевая Программа «Россия без сирот» на 2013-2020 годы // Официальный сайт ФЦП «Россия без сирот». Режим доступа: URL: <http://xn----blcqkcf5bhlieags2r.xn--p1ai/files/RbS-part1.pdf>.

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

При реализации омбудсменами своего статуса данный принцип необходимо учитывать, так как именно они (омбудсмены) несут ответственность за несоблюдение на территории Российской Федерации требований Конвенции ООН о правах ребёнка.

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

Таким образом, прав В.И. Даль, который не оставил без внимания этически-нравственную категорию «принцип» в своём словаре. Он трактует человеколюбие как любовь к ближнему, сострадание, милосердие⁴⁷⁰. Но думается, что любовь к ближнему и синонимичные «сострадание» и «милосердие» всё же не исчерпывают до конца понятия «человеколюбия».

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

С целью внедрения этических начал в статус Уполномоченного по правам ребёнка автором разработан «Этический кодекс Уполномоченного по правам ребёнка»⁴⁷¹, в котором говорится о названных понятиях, становящихся принципами правового статуса Уполномоченного по правам ребёнка. Использование омбудсменом Этического кодекса в своей деятельности, безусловно, повысит статус детского правозащитника.

Феоктистов Д.Е. исследует принципы, на основе которых реализует свой статус омбудсмен по правам человека. В качестве средств функционирования принципов выступают гарантии, а анализируя их, учёный замечает, что можно определить и ряд принципов. Таким образом, «принципы деятельности» и «гарантии деятельности» – взаимодополняющие и взаимообуславливающие друг друга моменты⁴⁷². С этим следует согласиться.

Феоктистов Д.Е. выделяет такие принципы, как законность, независимость, субсидиарность, беспристрастность, справедливость, гласность, доступность омбудсмена населению, сотрудничество, перманентность, конфиденциальность, язык делопроизводства⁴⁷³.

⁴⁷⁰ Даль В.И. Толковый словарь живого великорусского языка: в 4 т. Т. 4: М.: ОЛМА-ПРЕСС; ОАО «ПФ «Красный пролетарий», 2005. С. 387.

⁴⁷¹ См.: прил. 2.

⁴⁷² Феоктистов Д.Е. Конституционно-правовой статус Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2012. С. 18.

⁴⁷³ Там же, с. 18-19.

Он также считает, что все перечисленные принципы деятельности Уполномоченного по правам человека могут быть классифицированы по группам. Первая группа – материальные, относящиеся к административно-правовому статусу, такие, как независимость, субсидиарность и перманентность. Вторая группа – процессуальные, а именно гласность, доступность омбудсмена населению и, конечно, язык делопроизводства. Третья группа – смежные принципы, сочетающие в себе элементы статуса Уполномоченного и отдельных процессуальных аспектов его деятельности: законность, беспристрастность, справедливость, конфиденциальность⁴⁷⁴.

Думается, что возможно руководствоваться выделенными принципами и их группами в административно-правовом регулировании деятельности Уполномоченного по правам ребёнка, внося некоторые дополнения и комментарии.

Представляется важным заметить, что:

во-первых, необходимо обеспечивать самостоятельность Уполномоченного по правам ребёнка как независимого государственно-правового института, выполняющего особые функции в системе защиты прав ребёнка⁴⁷⁵;

во-вторых, добиваться выведения уполномоченных по правам ребёнка в субъектах РФ из состава иных государственных структур, повышения их (уполномоченных по правам ребёнка в субъектах РФ) социально-правового статуса, в том числе путём обеспечения их функционирования на основе специального комплексного закона.

Уполномоченный по правам ребёнка должен строить свою работу в сотрудничестве со многими министерствами, организациями, учреждениями, которые работают в сфере защиты прав ребёнка, материнства и отцовства. В их числе – Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и

⁴⁷⁴ Феоктистов Д.Е. Конституционно-правовой статус Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2012. С. 19.

⁴⁷⁵ Вестник Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребёнка. 2011. № 1 // Официальный сайт Уполномоченного по правам ребёнка. Режим доступа: URL: http://www.rfdeti.ru/files/1307261307_vestnik_2011.pdf. С. 45.

благополучия человека, Федеральная служба судебных приставов, ЮНИСЕФ, международная организация «Спасем детей», Российский детский фонд и другие. Это, по мнению автора, повысит эффективность государственного управления защитой прав ребёнка.

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

В статье 4 Федерального Закона о государственной гражданской службе изложены её (гражданской службы) принципы⁴⁷⁶. Поскольку Уполномоченный по правам ребёнка замещает должность государственной службы, можно сделать вывод, что данные принципы регулируют в том числе и его (Уполномоченного по правам ребёнка) административно-правовой статус. Среди них наиболее важными представляются такие принципы, как приоритет прав и свобод человека (ребёнка), профессионализм и компетентность.

Особо следует обратить внимание на принципы, провозглашённые Декларацией прав ребёнка. Её преамбула призывает родителей, мужчин и женщин как отдельных лиц, а также добровольные организации, местные власти и национальные правительства к тому, чтобы они признали и старались соблюдать права ребёнка путем законодательных и других мер, постепенно принимаемых в соответствии со специальными принципами⁴⁷⁷. Их десять. Думается, что в целях повышения эффективности государственного управления защитой детства одного лишь знания Уполномоченным этих принципов недостаточно. Ему необходимо при реализации своего статуса обеспечить их соблюдение.

⁴⁷⁶ Ст.5 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. от 31.12.2014, с изм. от 06.04.2015) «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 02.08.2004. № 31. Ст. 3215.

⁴⁷⁷ Декларация прав ребенка (Принята 20.11.1959 Резолюцией 1386 (XIV) на 841-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН) // Международная защита прав и свобод человека. Сборник документов. М.: Юридическая литература, 1990. С. 385 - 388.

Увязывание же принципов Декларации, разработанных с целью защиты детства, с принципами, лежащими в основе реализации статуса Уполномоченного по правам ребёнка, делает их полноценными и полезными.

Выделим главное содержание принципов Декларации и их последовательность:

– принцип *первый* гласит, что ребёнку должны принадлежать все указанные в настоящей Декларации права (всем детям мира без исключения);

– принцип *второй* заключается в том, что ребёнку законом и другими средствами должна быть обеспечена социальная защита и предоставлены благоприятные условия развития;

– в соответствии с принципом *третьим* ребёнку должно принадлежать с его рождения право на имя и гражданство;

– важен и принцип *четвёртый*, устанавливающий право ребёнка пользоваться благами социального обеспечения;

– принцип *пятый* гласит, что ребёнку ввиду его особого состояния (неполноценности) должны обеспечиваться специальный режим, образование и забота;

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

– в соответствии с принципом *седьмым* ребёнок имеет право на получение бесплатного образования; ответственность за это лежит, прежде всего, на родителях;

– принцип *восьмой* содержит важнейшее положение: ребёнок первый получает защиту и помощь;

– принципы *девятый* и *десятый* гласят, что ребёнок не должен быть объектом торговли в какой бы то ни было форме, должен быть защищён от жестокости, эксплуатации, небрежного отношения (например, использования в целях, навязываемых взрослыми); он не должен приниматься на работу до достижения

надлежащего возрастного минимума; также говорится о необходимости ограждения ребёнка от дискриминации, воспитания в духе толерантности, дружбы между народами, мира и всеобщего братства⁴⁷⁸.

Перечисление данных принципов в исследовании необходимо с целью объяснить, что ребёнок «должен» и «не должен» в практике реализации Декларации, исходит от людей, призванных защитить ребёнка, то есть использовать в своей работе принципы, способные реализовать права ребёнка. Среди родителей, матерей и отцов, мужчин и женщин, отдельных лиц, добровольных организаций, местных властей и национальных правительств, социумов (обществ), органов публичной власти, воспитателей и педагогов, медиков, обязанных соблюдать права ребёнка, следует выделить Федерального Уполномоченного по правам ребёнка и омбудсменов в субъектах РФ. Принципы, на основе которых функционируют уполномоченные, формулируются с учётом позиций, изложенных в принципах Декларации прав ребёнка, что способствует полноценной реализации правозащитной политики. Это связано с тем, что, во-первых, Декларативные принципы в полной мере распространяются на деятельность омбудсменов, во-вторых, их соблюдение способствует повышению эффективности государственного управления.

Уполномоченный по правам ребёнка должен ориентироваться и на принципы, связанные со статусом независимых национальных организаций по правам человека, – Парижские принципы⁴⁷⁹.

Они регулируют такие элементы статуса национальных учреждений, занимающихся поощрением и защитой прав человека, как полномочия, функции и ответственность, организационную структуру, гарантии независимости и плюра-

⁴⁷⁸ Декларация прав ребенка (Принята 20.11.1959 Резолюцией 1386 (XIV) на 841-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН) // Международная защита прав и свобод человека. Сборник документов. М.: Юридическая литература, 1990.

⁴⁷⁹ Принципы, касающиеся статуса национальных учреждений (Парижские принципы). Приняты резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН № 48/134 от 20.12.1993 // Официальный сайт Организации Объединенных Наций. Режим доступа: URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/paris.shtml.

лизма, методы работы и, что особенно важно, дополнительные принципы обеспечения статуса комиссий с квазиюрдической правоспособностью. Можно сделать вывод, что ими определяется порядок наделения Уполномоченного по правам ребёнка правоспособностью поддерживать и защищать права ребёнка максимально широкими полномочиями.

С целью повышения эффективности реализации своего статуса Уполномоченному по правам ребёнка необходимо внимательно изучить «Руководящие принципы политики Совета Европы по вопросу комплексных национальных стратегий защиты детей от насилия»⁴⁸⁰, провозглашающие важнейшие направления его (Уполномоченного) деятельности.

Совет Европы – это международная организация, основанная в 1949 году и в настоящий момент объединяющая европейские государства. Её задача заключается в продвижении прав человека, соответственно и ребёнка, а также демократии. Проведённое исследование показало, что именно Совет Европы формулирует общие демократические принципы, необходимые омбудсменам по правам ребёнка для защиты прав, свобод и законных интересов 150 миллионов детей в Европе.

Среди основополагающих принципов выделяются такие общие принципы, как защита детей от насилия, обеспечение права ребёнка на жизнь, выживание и развитие в максимально возможной степени, недопущение дискриминации, гендерное равенство, участие детей в решении вопросов, связанных с защитой их прав и интересов, наилучшее обеспечение интересов ребёнка⁴⁸¹.

Кроме того, формулируются оперативные принципы, изучение которых необходимо для Уполномоченного с целью выработки мер, способствующих противодействию преступности в отношении детей. Выделим их:

⁴⁸⁰ Руководящие принципы политики Совета Европы по вопросу комплексных национальных стратегий защиты детей от насилия (Рекомендация CM/Rec(2009)10) // Официальный сайт Совета Европы. Режим доступа: URL: http://www.coe.int/t/dg3/children/news/guidelines/Recommendation%20CM%20protection%20of%20children%20_RUS_BD.pdf. С. 51.

⁴⁸¹ Там же, с. 11-12.

– *насилие в отношении детей носит многоплановый характер.* Такой подход предполагает, что для совершения насилия, повторного насилия или прекращения насилия необходимо, чтобы был задействован целый ряд факторов. Такой подход также требует целостного толкования обстоятельств проявления насилия на основе их взаимозависимости, а не рассмотрения единичного случая причинно-следственных отношений;

– *реализация мер по предупреждению насилия требует осуществления межведомственного сотрудничества и координации.* В частности, сюда входит координация действий на уровне центральных правительственных учреждений, на уровне провинций и регионов, а также между правительством и гражданским обществом;

– *анализ насилия в отношении детей требует комплексного подхода.* Он позволяет рассматривать факторы различного характера (культурного, психологического, педагогического, поведенческого, физического, политического, социально-экономического и т.д.) на общих основаниях и означает, что в широком контексте содействия правам ребенка все программы и действия, направленные на предупреждение и защиту детей от насилия, должны осуществляться по целому ряду дисциплин и секторов. Точно так же взаимосвязаны и разделы настоящих Руководящих принципов, которые должны рассматриваться в сочетании друг с другом;

– *подход с участием многих заинтересованных сторон является неотъемлемым условием борьбы за искоренение насилия в отношении детей,* поскольку ответственность за эту деятельность распространяется не только на государственные органы и службы, но и на всех членов общества, включая государственные учреждения, местные органы власти, неправительственные организации, специалистов, средства массовой информации, семьи и детей.

В процессе планирования, осуществления и оценки программ и действий, направленных на защиту детей от насилия, приоритетное внимание следует уделять:

- созданию партнерских отношений между семьей и государством, основанных на доверии и уважении к различным культурам и традициям;
- участию в реальном диалоге с детьми и постепенному формированию культуры уважения к взглядам и мнению детей, в том числе посредством их информирования о результатах вышеупомянутых процессов и объяснения того, каким образом учитывались их мнения и взгляды⁴⁸².

В число принципов включаются комплексные национальные стратегии защиты детей от насилия, где особое внимание уделяется формированию культуры уважения к правам ребёнка, профессиональному обучению защитников детства.

Проведённое исследование административно-правового статуса Уполномоченного по правам ребёнка позволило выделить основные четырнадцать принципов. Их автор указал в разработанном Проекте Федерального закона «Об Уполномоченном по правам ребёнка в Российской Федерации».

Принцип Законности. Уполномоченный по правам ребёнка работает на основании Указа Президента РФ № 986 и Конвенции ООН о правах ребёнка. Его основная задача – способствовать исполнению требований Конвенции ООН, других международных документов, предупреждению нарушений её положений. Совместно с прокуратурой Уполномоченный выявляет нарушения законности в сфере соблюдения прав, свобод и законных интересов ребёнка.

Он формирует свою картотеку, содержащую необходимые для реализации своего статуса нормативные правовые акты, которыми он и его аппарат руководствуются в практической деятельности. На основании принципа законности Уполномоченный вправе использовать различные технические средства.

Конечно, это важно, но важнее следование положениям закона, следование осмысленное, перспективное и одновременно сиюминутное. Уполномоченный

⁴⁸² Руководящие принципы политики Совета Европы по вопросу комплексных национальных стратегий защиты детей от насилия (Рекомендация CM/Rec(2009)10) // Официальный сайт Совета Европы. Режим доступа: URL: http://www.coe.int/t/dg3/children/news/guidelines/Recommendation%20CM%20protection%20of%20children%20_RUS_BD.pdf. с. 13.

выстраивает свою работу на основании обязательных международных и российских законов, внедряет их в существующем виде, формулирует поправки (к законам) с учётом требований общественности.

Омбудсмен по правам ребёнка отстаивает чистоту законов; добивается результатов в продвижении основополагающих законов, работающих на улучшение положения детей России, причём выбирает на данный момент наиболее своевременные, безотлагательные правовые нормы.

Принцип законности ориентирует Уполномоченного к стремлению не делать неосторожных, опасных и опрометчивых действий, способных навредить конкретному ребёнку и детству в целом. Функционировать через призму соблюдения законности – важнейший аспект реализации правового статуса Уполномоченного по правам ребёнка.

Можно сделать вывод, что на основе принципа законности Уполномоченный по правам ребёнка не только ориентируется на международные нормы, но и отслеживает договорные отношения с другими государствами, например, по вопросу усыновления и оказания медицинской помощи детям-инвалидам.

Принцип приоритета прав и свобод ребёнка. В статье 2 Конституции РФ провозглашено, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью; признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства⁴⁸³.

Приоритет прав и свобод ребёнка является, во-первых, одним из важнейших принципов реализации Уполномоченным своего статуса, во-вторых, правилом осуществления государственного управления защитой прав ребёнка. С целью соблюдения конституционного положения Уполномоченный должен пропагандировать права детей, гарантированные Конвенцией ООН о правах ребёнка,

⁴⁸³ Ст.2 Конституции Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. 04.08.2014. № 31. Ст. 4398.

а также выявлять их нарушения и способствовать незамедлительному восстановлению (прав). Данный принцип в деятельности Уполномоченного способствует обеспечению условий полноценной реализации на территории РФ прав, свобод и законных интересов ребёнка.

Принцип профессионализма. Профессионализм – один из ведущих принципов, лежащих в основе деятельности Уполномоченного по правам ребёнка, представляющий собой правовое условие, на основе которого Уполномоченный реализует свою компетенцию, обеспечивая её высокий уровень. Требования к Федеральному Уполномоченному весьма высоки и, прежде всего, в части профессионального соответствия замещаемой должности и необходимости анализировать и совершенствовать соответствующие профессионализм и компетентность региональных омбудсменов.

На основе профессионализма уполномоченные по правам ребенка разрабатывают подходы к осуществлению полномочий в сфере государственного управления защитой прав ребёнка, немаловажное внимание уделяют коллегиальному обсуждению способов защиты прав, свобод и законных интересов детей, выверяют коэффициент полезного действия каждого своего решения, каждой своей мысли, учитывают мнения взрослых и детей своей страны. «Прежде рассуди – потом решай» – такова формула деятельности омбудсмена в этом качестве, так как ошибка в отношении ребёнка равна ошибке врача, который нарушил принцип «не навреди».

Профессионализм способствует выдвижению и принятию Уполномоченным ответственных решений, отстаиванию тех или иных позиций, способствующих улучшению положения самого незащищённого слоя населения России – детей; разработке новых методов защиты прав ребёнка. В связи с этим опыт омбудсмена приобретает особое значение.

Реализация статуса Уполномоченного по правам ребенка на основе данного принципа будет способствовать повышению, *во-первых*, эффективности

государственного управления защитой прав ребёнка, *во-вторых*, общественного доверия к Уполномоченному.

Профессионализм и компетентность необходимы Уполномоченному в принципе и, прежде всего, при соблюдении законности на его государственной службе, а также для углублённого изучения и внедрения в российскую практику международного опыта в сфере защиты прав ребёнка, опыта его зарубежных коллег. Представляется важным заметить, что Уполномоченный постоянно должен совершенствовать свои знания, повышать свой статус, а также доверие населения к своей деятельности. Только профессионально компетентный в проблемах детства и обладающий специальными навыками осуществления правозащитной политики Омбудсмен сможет помочь улучшить положение ребёнка в России.

Принцип компетентности. Без неё (компетентности) невозможно ни совершенствование Уполномоченного по правам ребёнка как личности, ни его рост как профессионала. В лице Уполномоченного компетентность сливается с профессионализмом. Будучи компетентным и обладающим профессиональными навыками защиты прав детей, он честен в своих поступках, прежде всего, перед собой и членами своего аппарата, перед Президентом РФ и членами «Ассоциации Уполномоченных», перед детьми при исполнении своих обязанностей и принятии важных государственных решений по тем или иным вопросам и проблемам детства. Компетентность и профессионализм Уполномоченного – две стороны медали одной личности, и одна без другой не могут существовать. В ситуации неиспользования Уполномоченным профессиональных знаний и навыков, т.е. в отсутствие реализации компетенции, может быть поставлен вопрос об отказе ему (омбудсмену) в доверии и освобождении его от должности. В этой ситуации положения Указа Президента РФ № 986 – «назначить» и «освободить» - вступают в свою законную силу.

По мнению автора, на принципе компетентности основана вся деятельность Уполномоченного по правам ребёнка как человека и профессионала, так

как помощь детям только тогда помощь, когда она основана на обладании специальными знаниями. С целью определения уровня профессионализма и компетентности при назначении определённого кандидата на должность Уполномоченного следует проверять его на различных формах анкетирования, собеседований, психологических тестах, а в иных случаях (в том числе, в случае необходимости) и на «детекторе лжи».

Реализуя свой статус на основе принципа компетентности, Уполномоченный по правам ребёнка способен искоренить нарушения прав ребёнка, оказать помощь детям, чьи права и свободы нарушены, обеспечить реализацию положений Конвенции ООН о правах ребёнка.

Проведённое исследование показало, что компетентность Уполномоченного – есть достигаемая способность воспринять и применять полученные знания при реализации своего профессионального статуса. Она является правовым условием замещения должности Уполномоченного по правам ребёнка, которое включает в себя наличие знаний и специальных навыков, необходимых при принятии важных решений с целью осуществления эффективной деятельности в сфере защиты детства, и предполагает необходимость постоянного изучения иностранного опыта реализации правозащитной политики.

Принцип независимости. Независимость – главнейший принцип функционирования Омбудсменов (Комиссаров) Европейской и Британско-Ирландской Сетей. Осуществляя свою деятельность на её основе, Уполномоченный по правам ребёнка, безусловно, сможет повысить эффективность реализации своего статуса. По мнению Организации Объединённых Наций, наличие именно независимого правозащитника является важнейшей гарантией реализации на территории государства требований Конвенции ООН о правах ребёнка⁴⁸⁴.

⁴⁸⁴ См.: Замечание общего порядка № 2 Комитета по правам ребенка. Роль независимых правозащитных учреждений в деле поощрения и защиты прав ребенка (CRC/GC/2002/2). 15.11.2002 // Официальный сайт документации Организации Объединённых Наций. Режим доступа: URL: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G02/457/38/PDF/G0245738.pdf?OpenElement>. С. 1-2.

Независимость гарантируется омбудсменам такими нормативными правовыми актами, как Парижские принципы⁴⁸⁵, а также Декларация и План действий «Мир, пригодный для жизни детей»⁴⁸⁶. Именно с реализации этого принципа и начинается замещение должности Уполномоченного по правам ребёнка. Требуется постоянный философско-аналитический подход к его изучению в каждодневной практике деятельности омбудсмена.

Необходимо выделить принцип независимости в деятельности, во-первых, Федерального Уполномоченного по правам ребёнка, во-вторых, уполномоченных по правам ребёнка в субъектах Российской Федерации.

Известно, что Федеральный Уполномоченный, являясь членом Европейской сети омбудсменов по правам ребёнка, независим. Независимость, присущая ему, несомненно, характеризуется как свобода от влияния и вмешательства со стороны всех государственных органов и должностных лиц в осуществлении его профессиональных полномочий. Функционирование на её основе позволяет Уполномоченному выявлять нарушения государственными органами прав ребёнка, уведомлять об этом правоохранительные органы, публиковать объективные данные о положении детей в России, взаимодействовать с международными правозащитными организациями, оказывать незамедлительную помощь детям и др.

Однако во многих субъектах Российской Федерации принцип независимости уполномоченных пока не реализован в связи с тем, что в некоторых из них детские омбудсмены входят в структуру либо исполнительной власти, либо Аппарата Уполномоченного по правам человека, что препятствует осуществлению государственного управления защитой детства в рамках единой системы Упол-

⁴⁸⁵ Принципы, касающиеся статуса национальных учреждений (Парижские принципы). Приняты резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН № 48/134 от 20.12.1993 // Официальный сайт Организации Объединённых Наций. Режим доступа: URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/paris.shtml.

⁴⁸⁶ Пункт 31 Декларации и Плана действий «Мир, пригодный для жизни детей». Приняты резолюцией S-27/2 специальной сессии Генеральной Ассамблеи ООН 10 мая 2002 года // Официальный сайт Организации Объединённых Наций. Режим доступа: URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/worldchild.shtml.

номоченных по правам ребёнка. Поэтому происходит конфликт интересов Федерального омбудсмана и органов государственной власти субъектов Российской Федерации, что способствует дестабилизации процесса содействия реализации прав, свобод ребёнка и их охраны.

Представим следующую ситуацию: необходимо добиться сокращения определённых количественных показателей, например, таких, как численность детей-сирот при живых родителях, рождаемость нездоровых детей, смертность детей во время родов, преступления в отношении ребёнка и т.п. Федеральный Омбудсмен, получив поручение от Президента РФ, незамедлительно должен будет обеспечить созыв Ассоциации омбудсменов, на которой потребуются обсудить план их совместной работы для достижения поставленной цели. Как же смогут выполнять омбудсмены в субъектах требования Федерального Уполномоченного, если они зависимы от иных органов: губернаторов, уполномоченных по правам человека?!

Функционирование Федерального Уполномоченного и омбудсменов в субъектах РФ в рамках единой централизованной системы возможно только в том случае, если будет обеспечена независимость деятельности последних от всех региональных государственных органов и должностных лиц в общероссийском масштабе. Для этого необходимо привести функционирование уполномоченных по правам ребёнка в субъектах России в соответствие с парламентской моделью.

Под независимостью, лежащей в основе реализации статуса региональных уполномоченных, также следует понимать свободу от влияния и вмешательства в их деятельность только уже со стороны не Федерального Уполномоченного, а государственных органов субъектов. С целью функционирования единой системы уполномоченных и повышения эффективности государственного управления защитой детства в России Федеральный Уполномоченный по правам ребёнка должен осуществлять контрольные мероприятия в отношении уполномоченных в субъектах РФ.

Принцип распределения Уполномоченным помощи детям. Распространяется на всех детей, независимо от места их проживания и национальности, цвета кожи и языка.

Соответствие между деянием и воздаянием за добро и зло, правами и обязанностями, заслугами и их признанием невольно ведёт к исповедыванию других этических категорий – «справедливости» и «несправедливости». И это те категории, которые занимают главенствующее место в профессиональной деятельности омбудсмена. В самом деле, «юстиция» в переводе с латыни обозначает справедливость (*justitia*). Так, справедливость становится синонимом правосудия, а рядом встают такие оттенки понятия, как беспристрастность, взвешенность «за» и «против» при принятии решения.

К несправедливости ведёт принижение прав и достоинств ребёнка, нарушение равенства, непропорциональность в воздаянии за добро и зло. Представляется важным заметить, что необходимо формирование не только высокопрофессиональных, но и высоконравственных омбудсменов по правам ребёнка, способных справедливо защищать права, свободы и законные интересы детей. Можно сделать вывод, что законность и справедливость являются регуляторами статуса Уполномоченного и формируются на основе взаимосвязи и взаимообусловленности правовых и нравственных принципов, норм, правового и нравственного сознания.

Принцип ответственности. Данный принцип является одним из важнейших в реализации Уполномоченным своего статуса. Уполномоченный воспитан, деликатен, порядочен, ответственен. Он поступает так, как хотелось бы, чтобы поступали с ним. Омбудсмен перед принятием важных решений ставит себя на место каждого ребёнка, ждущего внимания и помощи. При этом степень ответственности будет глубоко пропорциональна его (омбудсмена) порядочности. Автор замечает, что в основе слова «порядочность» – «порядок», помогающий Уполномоченному принимать верные, справедливые, сбалансированные и обоснованные решения в пользу ребёнка.

Ответственность – своеобразный рефлекс свободы выбора личностью того или иного варианта поведения, что, в свою очередь, и составляет существо демократии⁴⁸⁷. В основе ответственности – умение держать ответ за задуманное, предложенное, свершенное, сделанное. Это качество одновременно личностное, нравственное, оно же профессиональное.

Уполномоченный по правам ребёнка, совершающий и планирующий действия, направленные на оказание позитивной помощи детям по самым разным направлениям их жизни, обладает чувством ответственности за итоги реализации своего статуса. Его ответственность формируется в процессе жизни, деятельности и, собственно, в процессе его воспитания, как самим собой, так и его ближайшим окружением. Он порядочен в поступках, в верности однажды сказанному слову, а тем более зафиксированному в документах и средствах массовой информации.

Ответственность Уполномоченного беспредельна: и в совершаемой им позитивной деятельности, и в определённых ситуациях, например, при неисполнении тех или иных требований Комитета ООН по правам ребёнка.

Принцип ответственности Уполномоченного за неисполнение поручений Президента РФ автор рассматривает в двух аспектах – фактическом и юридическом. В соответствии с Законодательством РФ Омбудсмен по правам ребёнка несёт её перед Президентом РФ, с фактической точки зрения – перед подчинённым ему аппаратом и гражданами РФ в целом.

Для президента РФ, Председателя Правительства РФ, депутатов Государственной Думы Федерального Собрания представляется важным, чтобы работа омбудсменов была эффективной и оправдывала вложенные средства.

Представители же гражданского общества, занимающиеся правами ребёнка, хотят, чтобы защитники детей добивались ощутимых успехов и повышали

⁴⁸⁷ Эбзеев Б.С. Человек, народ, государство в конституционном строе Российской Федерации: монография. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Проспект, 2013. С. 509.

эффективность правозащитной деятельности, осуществляемой другими организациями, в том числе Уполномоченным по правам человека.

Принцип взаимодействия Уполномоченного с международными организациями, а также государственными органами, заинтересованными в положительном решении «детских» вопросов и проблем, способствует повышению его статуса. Подробно данный принцип рассмотрен в параграфе «Организация взаимодействия Уполномоченного по правам ребёнка с исполнительными и муниципальными органами власти». Представляется важным заметить, что именно на основе принципа взаимодействия Уполномоченного с органами прокуратуры им выявляются нарушения прав, свобод и законных интересов ребёнка, провозглашённых Конвенцией ООН о правах ребёнка.

Принцип организации труда, в том числе техники личной работы. Данный принцип – коэффициент полезного действия всей деятельности Уполномоченного по правам ребёнка. Он владеет научной организацией труда, дисциплинирован, чётко, «режимен», ничего не откладывает на потом, перспективно мыслит; умело организует деятельность аппарата, имеет и осуществляет перспективный и ежедневный планы работы по реализации пунктов Указа Президента РФ №986 и Федеральной целевой программы «Россия без сирот».

Принцип соблюдения в работе норм международного права, в том числе Конвенции ООН о правах ребёнка. Международных документов в сфере защиты детства накопилось в мире множество. Уполномоченный не только знает их, но выстраивает всю свою деятельность на их основе, вырабатывая определённые программы для России. К таковым следует отнести, например, известную программу «Россия без сирот».

Позиция Уполномоченного по правам ребёнка влияет на принятие решений по детству в Государственной Думе, где Омбудсмен аргументированно отстаивает, продвигает необходимые решения и документы и так же действует в ситуации несогласия с намеченными решениями и документами других правозащитных органов государственного управления.

«Женевская Декларация прав ребёнка» является первым международным документом, провозгласившим необходимость обеспечить ребёнка всем самым лучшим независимо от его расы, национальности и вероисповедания. И это для уполномоченных по правам ребёнка – наипервейший документ, закрепивший право ребёнка на жизнь, свободу, неприменение пыток, право на семью и др. Женевская Декларация прав ребёнка – важнейший документ, на который омбудсмен ориентируется при реализации своего статуса. Это исторический документ, который впервые признал и закрепил существование особых прав детей и ответственности взрослых перед ними. Став свидетелем ужасов Первой мировой войны, Джебб Эглантайн (рис. 5 - 7) пришла к выводу, что дети нуждаются в особой защите. В 1919 году с помощью своей сестры Дороти Бакстон (рис. 8) она основала в г. Лондоне специальный фонд «Спасем детей» (Save the Children Fund) с целью, во-первых, оказания помощи детям, пережившим войну, во-вторых, их (детей) защиты.

В 1920 году по инициативе Джебб Эглантайн при поддержке Международного Комитета Красного Креста (МККК) в г. Женеве был учреждён Международный союз спасения детей⁴⁸⁸, в структуре которого продолжил работу фонд «Спасем детей». Спустя три года, 23 февраля 1923 года, Советом Международного союза спасения детей был принят разработанный Джебб Эглантайн проект Декларации прав ребенка, а 28 февраля 1924 года он (проект Декларации прав ребенка) был отправлен в Лигу Наций. Позднее в ходе пятой сессии Ассамблеи Лиги Наций проект Декларации прав ребенка был одобрен⁴⁸⁹. Лига Наций приняла указанную Декларацию, получившую название Женевской, 26 сентября 1924 года. Это был исторический день – день, когда впервые были признаны особые права детей⁴⁹⁰.

⁴⁸⁸ International Save the Children Union.

⁴⁸⁹ Eppstein J. Ten Years' Life of the League of Nations. London: A. C. SHAW & CO., LTD, 1929. P. 169.

⁴⁹⁰ Wilson F. Rebel Daughter of a Country House. London: George Allen and Unwin Ltd, 1967. P. 173-220.

В Женевской Декларации говорится, что человечество обязано дать ребенку все самое лучшее. Говоря простым языком (на самом деле в ней отсутствуют какие-либо упоминания прав как таковых), Декларация обращает внимание на обязательства взрослых по отношению к детям.



*Рис. 5. Eglantyne Jebb as a student
(См.: Wilson F. Rebel Daughter of a Country House. London: George Allen and Unwin Ltd, 1967. P. 65)*

Фундаментальные потребности детей были обобщены в пяти пунктах. В документе затрагивается благополучие детей и признается их право на развитие, помощь, поддержку и защиту. Тем не менее, несмотря на рассмотрение в документе некоторых основных прав, он не был юридически обязательным.

В 1934 году Генеральная Ассамблея Лиги Наций вновь утвердила Женевскую Декларацию. Представители государств пообещали включить принципы документа в свои национальные законы, однако юридически они не обязаны были этого делать.

Тем не менее, Женевская Декларация остается первым международным документом по правам человека в истории, непосредственно касающимся защиты прав ребёнка.



Рис. 6. Eglantyne Jebb, 1904

(См.: Wilson F. Rebel Daughter of a Country House. London: George Allen and Unwin Ltd, 1967. P. 66)

В Женевской Декларации прав ребёнка, принятой Лигой Наций в 1924 году, ребёнок рассматривается как объект права, как объект защиты.

Вот положения данного международного документа, определяющие и регулирующие деятельность омбудсменов по правам ребёнка не только в России, но и во всём мире:

– во-первых, ребёнку должны быть предоставлены средства, необходимые для его нормального развития, как физического, так и духовного;

– во-вторых, голодный ребёнок должен быть накормлен; больному ребёнку должна быть оказана помощь; ошибающийся ребёнок должен быть поправлен; а сирота и бездомный ребёнок должны получить приют и поддержку в трудную минуту;

– в-третьих, ребенок должен получать помощь во время бедствия в первую очередь;

– в-четвёртых, ребенок должен расти в атмосфере любви и быть защищенным от всех форм эксплуатации;

– в-пятых, ребенок должен воспитываться с осознанием того, что его лучшие качества должны служить на пользу другим людям⁴⁹¹.



***Рис. 7. Eglantyne Jebb in her S.C.F. c.1921
(См.: Wilson F. Rebel Daughter of a Country House. London: George Allen and
Unwin Ltd, 1967. P. 66)***

Можно с уверенностью утверждать, что Женевская Декларация прав ребёнка является прообразом Конвенции ООН о правах ребёнка 1989 года, пропаганда положений которой является важнейшей обязанностью Уполномоченного.

⁴⁹¹ Legislative History of the Convention on the Rights of the Child. Vol. I. New York and Geneva: United Nations, 2007. P. 3.



***Рис. 8. Dorothy Jebb, prior to marriage
(См.: Wilson F. Rebel Daughter of a Country House. London: George Allen and
Unwin Ltd, 1967. P. 65)***

Принцип открытости. Федеральный Уполномоченный подотчётен Президенту, обо всём говорит открыто, декларирует, в случае уверенности в своей правоте, свои доводы в СМИ (на телевидении, радио); делится размышлениями до принятия тех или иных документов, в процессе их обсуждения и после утверждения. Кроме того, Аппаратом Федерального Омбудсмена на сайте www.rfdeti.ru размещаются статистические материалы, свидетельствующие о положении детей в России.

Принцип гласности. В настоящее время Уполномоченный общается с детьми, взрослыми, заинтересованной общественностью, используя трибуны «Ассоциации уполномоченных по правам ребенка», средства СМИ (например, «Вестник Уполномоченного по правам ребёнка»). Омбудсмен проводит совещания и встречи самого разного уровня с целью реализации конвенционных прав ребёнка в России. По наиболее проблемным вопросам защиты прав ребёнка Омбудсмен вырабатывает совместно с Президентом России средства и методы, способствующие восстановлению нарушенных прав детей.

Принцип доступности. Уполномоченный принимает население, реагирует на вопросы, запросы, заявления. Но, к сожалению, не каждый сегодня может ему позвонить. Прямая телефонная линия «ребёнок-омбудсмен» в России пока не создана. Повторимся, обращение к Федеральному Омбудсмену осуществляется с помощью интернет-приёмной «www.rfdeti.ru».

Принцип демократичности. Открытость, доступность и гласность в совокупности образуют общий и обязательный для Уполномоченного по правам ребёнка принцип демократичности, под которым следует понимать оказание Федеральным Уполномоченным содействия государственным органам в решении проблем детей.

Являясь дополнительным средством административно-правовой защиты детства, Уполномоченный может координировать правозащитную деятельность, т.е. рекомендовать органам государственного управления применять правильные методы, средства и действия, а также выявлять нарушения прав, свобод и законных интересов ребёнка. Кроме того, Уполномоченный, в отличие от судов более доступен, и, тем самым, обращение к нему можно считать приемлемым способом урегулирования споров между государственными органами, должностными лицами и гражданами. Принцип демократичности, лежащий в основе реализации административно-правового статуса омбудсмена, выражает волю граждан обеспечить благоприятные условия жизни и развития детского населения России.

Следует согласиться с мнением Е.А. Лукашевой о том, что такие демократические черты института Уполномоченного, как независимость, открытость, доступность для граждан способствуют обретению Омбудсменом прочных позиций в механизме административно-правовой защиты прав человека, а, значит, и ребенка, во многих государствах⁴⁹².

⁴⁹² Права человека: учебник / отв. ред. Е.А. Лукашева. 2 –е изд., перераб. М.: Норма: Инфра-М, 2010. С. 434.

В итоге можно сделать вывод, что закрепление данных принципов на уровне Федерального закона «Об Уполномоченном по правам ребенка в Российской Федерации», безусловно, будет способствовать, во-первых, повышению эффективности реализации административно-правового статуса Уполномоченного по правам ребёнка, а, во-вторых, демократизации государственного управления защитой детства и др.

В любой научной деятельности есть два взаимосвязанных направления: фундаментальные инновационные исследования и прикладные разработки по практической реализации фундаментальных достижений. Между ними нет «китайской стены», они взаимосвязаны и взаимно проникают друг в друга. Результаты фундаментальных исследований могут иметь прикладное применение, а прикладные разработки дать толчок новым фундаментальным изысканиям, их уточнениям и новым законам, одним из которых и является авторский Законопроект «Об Уполномоченном по правам ребенка в Российской Федерации».

Завершая исследование административно-правовых основ статуса Уполномоченного по правам ребёнка, подведём некоторые итоги:

– должность Уполномоченного по правам ребёнка учреждена с целью обеспечения гарантий государственной защиты прав ребёнка. Он реализует свой статус на началах независимости и неподотчётности каким-либо государственным структурам;

– деятельность Уполномоченного по правам ребёнка обеспечивает реализацию ст.2 Конституции РФ;

– должность Федерального Уполномоченного по правам ребёнка в Российской Федерации учреждена в соответствии с Указом Президента РФ № 986 об Уполномоченном по правам ребёнка⁴⁹³;

⁴⁹³ Указ Президента РФ от 01.09.2009 № 986 «Об Уполномоченном при Президенте Российской Федерации по правам ребенка» // Собрание законодательства РФ. 07.09.2009. № 36. Ст. 4312.

- институт Уполномоченного по правам ребёнка является преемником деятельности Научно-исследовательского института детства РФ (Российского Детского фонда);
- Федеральный Уполномоченный по правам ребёнка в Российской Федерации осуществляет контроль за соблюдением на территории Российской Федерации прав, свобод и законных интересов ребёнка;
- деятельность Уполномоченного не замещает, а дополняет существующие средства защиты прав и свобод ребёнка, не отменяет и не влечет пересмотра компетенции других государственных органов;
- Уполномоченный по правам ребёнка и его Аппарат являются государственным органом;
- должность Уполномоченного по правам ребёнка учреждена как на федеральном уровне, так и в субъектах Российской Федерации. Единая централизованная система функционирования уполномоченных во главе с Федеральным Уполномоченным пока не создана;
- уполномоченные по правам ребёнка в субъектах РФ с целью обеспечения независимости от других государственных органов субъектов РФ должны назначаться законодательным (представительным) органом субъекта РФ по представлению Федерального Уполномоченного и функционировать в рамках самостоятельного органа государственного управления;
- автором предложен проект Федерального Закона «Об Уполномоченном по правам ребёнка в Российской Федерации», из которого следует, что:
 - Уполномоченный по правам ребёнка является должностным лицом;
 - под административно-правовым статусом Федерального Уполномоченного по правам ребёнка необходимо понимать его (Уполномоченного) правовое положение в структуре государственного аппарата Российской Федерации, урегулированное нормами административного права в сфере охраны и обеспечения осуществления прав, свобод и законных интересов ребёнка;

– к элементам структуры административно-правового статуса Уполномоченного следует отнести права, обязанности, функции, формы и методы реализации компетенции, принципы и цели деятельности, ответственность за неисполнение возложенных на него государством задач (административная деликтоспособность), гарантии функционирования в области защиты прав, свобод и законных интересов ребенка;

– пропаганда требований норм Конвенции ООН о правах ребёнка, реализация её положений и их имплементация российским законодательством, использование опыта омбудсменов скандинавских стран, – приоритетные направления реализации Российским Уполномоченным своего административно-правового статуса;

– чем быстрее в России будет принят Закон «Об Уполномоченном по правам ребёнка в Российской Федерации», тем скорее он вытеснит Указ № 986, оставив его только как номинально-необходимый исторический документ. Чем быстрее проверенный жизнью иностранный опыт возьмёт Россия на вооружение, учитывая свои национальные приоритеты и свой уже накопленный опыт в правовой охране детства, тем своевременнее в основе деятельности российского Уполномоченного по правам ребёнка возобладают принципы Конвенции ООН;

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

– среди принципов, лежащих в основе деятельности Федерального Уполномоченного, важнейшим является независимость;

– независимость Уполномоченного по правам ребёнка провозглашена Комитетом ООН по правам ребёнка;

принцип независимости региональных уполномоченных по правам ребёнка от государственных органов субъектов РФ в полной мере пока не реализован.

РАЗДЕЛ 2. СТРУКТУРА И ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ АСПЕКТЫ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСА УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ РЕБЁНКА

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

Введение должности Уполномоченного по правам ребёнка в субъектах РФ, а также при Президенте Российской Федерации стало важнейшей политической новацией, обеспеченной законодательно Указом Президента РФ № 986 и нормативными правовыми актами субъектов. Путь развития законодательства об административно-правовом статусе Федерального Уполномоченного по правам ребёнка в России – достаточно недолгий эволюционный путь, начиная с начала XXI века по настоящее время. Реальный потенциал механизма обеспечения институтом Уполномоченного соблюдения прав, свобод и интересов ребёнка сегодня не реализован в полной мере. Ещё недостаточно сформулирована нормативная база, регулирующая правовой статус политического института Уполномоченного, она не позволяет легитимировать его деятельность, а встроенность должности Уполномоченного в некоторых субъектах РФ в Аппарат Уполномоченного по правам человека или в структуру исполнительной власти серьёзно ограничивает действия омбудсмена по полноценной защите прав, свобод и интересов ребёнка в субъектах РФ.

Институт Уполномоченного по правам ребёнка всё ещё проходит естественный путь постепенного интегрирования в систему государственного управления как на федеральном, так и на региональном уровне. Однако данный процесс должен быть ускорен на законодательном уровне. Поэтому автор считает, что необходимо совершенствовать национальное законодательство, регулирующее административно-правовой статус Уполномоченного, приводить его в соответствие с общепризнанными принципами и нормами международного права. С этой целью важно добиться создания единой структуры института Уполномо-

ченного по правам ребёнка в России, которая бы обладала необходимыми полномочиями для межведомственной координации осуществления государственного управления сферой защиты прав и интересов несовершеннолетних.

Безусловно, законодательство должно коснуться таких базовых моментов, способствующих полноценной реализации Уполномоченным своего статуса, как создание правовых механизмов, ориентированных на своевременное выявление нарушений прав ребёнка, их (нарушений) профилактику (система социального патроната), привлечение к ответственности юридических и физических лиц, нарушающих права несовершеннолетних. Думается, невозможно обойтись без создания координационной структуры организации гражданского общества, ориентированного на защиту детства, центрального канала медийной коммуникации, позволяющего населению обсуждать общественно значимые проблемы в сфере безопасности жизнедеятельности детей и подростков, реформирования системы подготовки, переподготовки и аккредитации кадров социальных служб, функционирующих в сфере защиты прав, свобод и интересов несовершеннолетних.

Ещё в 2010 году Федеральный Уполномоченный по правам ребёнка призывал как можно скорее выстроить систему защиты прав ребёнка не только в каждом регионе, но и по всей стране⁴⁹⁴.

Таким образом, Федеральный Закон «Об Уполномоченном по правам ребёнка в Российской Федерации», в соответствии с которым будет обеспечено функционирование института Уполномоченного в рамках единой системы, – настоятельная необходимость сегодняшнего дня. Однако необходимо понимать, что издание законов не является самоцелью. Только в конкретной работе Уполномоченного по правам ребёнка станет возможным определить путь решения

⁴⁹⁴ Астахов П. О задачах, стоящих перед институтом Уполномоченного по правам ребёнка в субъектах РФ, в рамках реализации Послания Президента Российской Федерации Д.А. Медведева Федеральному Собранию Российской Федерации // Стенограмма выступления Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребёнка П.А. Астахова на съезде Уполномоченных по правам ребёнка в субъектах РФ. 2011 г. Режим доступа: URL: <http://www.eiprd.ru/multimedia/articles/4076/img/72157.pdf>. С.6.

глобальных проблем российского детства. И тут важно опереться, прежде всего, на уже имеющуюся нормативную правовую базу, регулирующую административно-правовой статус омбудсмана, и только потом приступить к разработке законодательных ценностей, способных усовершенствовать правовой статус как Федерального Уполномоченного, являющегося важнейшим элементом системы государственного управления, так и уполномоченных в субъектах России.

Проведённое исследование выявило такие основные направления деятельности Уполномоченного по правам ребёнка, как

- пропаганда положений международных правовых актов, регламентирующих защиту детства;

- организация стабильного функционирования системы уполномоченных по правам ребёнка;

- совершенствование российского законодательства, регламентирующего защиту прав, свобод и законных интересов ребёнка; имплементация международных норм о защите детства в российскую правовую систему;

- защита детей от всех категорий преступлений;

- обеспечение реализации и защиты прав, свобод и законных интересов детей-инвалидов;

- содействие реализации государственной политики в области обеспечения прав, свобод и законных интересов детей, пребывающих в местах принудительного содержания, посредством осуществления взаимодействия с общественными наблюдательными комиссиями, сформированными в субъектах РФ;

- контрольно-надзорная деятельность;

- защита прав, свобод и законных интересов детей-беженцев;

- подготовка ежегодного доклада о своей деятельности и его направление Президенту Российской Федерации, в Государственную Думу;

– информирование общественности о решении проблем детства в России и др.⁴⁹⁵

Автор согласен с процедурой назначения омбудсмена, об этом также пишут в своих работах Н.В. Корнеева и Н.В. Витрук, отражая порядок назначения на должность и освобождения от должности Уполномоченного по правам человека, что является существенной составной частью его правового статуса⁴⁹⁶.

То же касается и должности Федерального Уполномоченного по правам ребёнка. В нормативном правовом акте, определяющем его правовой статус, говорится, что процедура назначения на должность Федерального защитника прав ребёнка и освобождения от неё находится в ведении Президента РФ, который своим Указом определяет, кто будет замещать такую важную и ответственную должность⁴⁹⁷.

Можно с уверенностью утверждать, что Президент Российской Федерации считает необходимым в дальнейшем реформировать институт Омбудсмена по правам ребёнка⁴⁹⁸. Главные задачи Уполномоченного должны заключаться в оказании повышенного внимания сфере охраны и защиты прав и законных интересов ребёнка, персональной работе с каждым ребёнком, которому требуется помощь Уполномоченного, и его родителями, а не только в издании приказов и рекомендаций.

⁴⁹⁵ См.: Ст.9 проекта Федерального закона «Об Уполномоченном по правам ребёнка в Российской Федерации» (Прил. 1).

⁴⁹⁶ Корнеева Н.В. Конституционно-правовые основы деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. СПб, 2002. С. 78; Конституционное право Российской Федерации: учебник / под общ. ред. Н.В. Витрука. М.: Норма: Инфра-М, 2010. С. 637-647.

⁴⁹⁷ См.: Пункт 2 Указа Президента РФ от 01.09.2009 № 986 «Об Уполномоченном при Президенте Российской Федерации по правам ребенка» // Собрание законодательства РФ. 07.09.2009. № 36. Ст. 4312.

⁴⁹⁸ Встреча Президента Российской Федерации с федеральными и региональными омбудсменами // Официальный сайт Администрации Президента Российской Федерации. Режим доступа: URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/47179>; Павел Астахов принял участие в работе Координационного совета при Президенте России // Официальный сайт Уполномоченного по правам ребенка. Режим доступа: <http://www.rfdeti.ru/news/9862-pavel-astahov-prinyal-uchastie-v-rabote-koordinacionnogo-soveta-pri-prezidente-rossii>; Президент России поручил создать федеральный реестр инвалидов // Официальный сайт Уполномоченного по правам ребенка. Режим доступа: <http://www.rfdeti.ru/display.php?id=9878>; Владимир Путин направил приветствие участникам XI Съезда Уполномоченных по правам ребенка // Официальный сайт Уполномоченного по правам ребенка. Режим доступа: <http://www.rfdeti.ru/display.php?id=9762>.

Сегодня, по мнению автора, необходимо установить следующую процедуру назначения на должность Федерального Уполномоченного по правам ребенка: Федеральный Уполномоченный назначается на должность Государственной Думой по представлению Президента Российской Федерации. Подобная процедура назначения успешно функционирует в отношении Уполномоченного по правам человека, способствует демократизации его деятельности.

Автор предлагает наделить Президента РФ полномочием трижды вносить в Парламент кандидатуру на должность омбудсмана. В случае трёхкратного неизбрания Государственной Думой Федерального Омбудсмана у Президента РФ должно быть право самостоятельного назначения желаемой кандидатуры на должность Уполномоченного. Считаем, что после каждого отклонения Государственной Думой предложенной Президентом РФ кандидатуры на должность Уполномоченного законодательный орган должен будет изложить причины неизбрания Уполномоченного в письменном мотивированном отказе. Это будет способствовать преодолению дестабилизации государственного управления. В целях придания гласности информации о положении детей в России важно, чтобы Федеральный Уполномоченный отчитывался как перед Президентом РФ, так и перед Государственной Думой. Думается, необходимо транслировать в прямом эфире отчёт Омбудсмана на одном из федеральных каналов, публиковать его (отчёт) в «Российской газете».

В случае невыполнения Уполномоченным задач в сфере государственного управления защитой прав ребёнка, вступления в законную силу обвинительного приговора суда в отношении Уполномоченного, злоупотребления Уполномоченным правом именно Государственная Дума, как видится автору, должна реализовывать механизм досрочного освобождения Федерального Уполномоченного от должности. В целях оказания влияния на омбудсмана, достижения им установленных показателей в деле защиты прав, свобод и законных интересов ребёнка Президент России вполне может быть наделён возможностью выносить на

обсуждение в Государственную Думу вопрос о досрочном освобождении Уполномоченного от должности. Оформление процесса досрочного освобождения Уполномоченного от должности Постановлением Государственной Думы не нарушит принципов независимости и демократичности его (Уполномоченного) статуса.

До сих пор отсутствует устоявшийся взгляд на оптимальную модель выдвижения кандидатур на должность уполномоченных по правам ребёнка в субъектах РФ. Во многом он зависит от преобладания в региональных парламентах и областных администрациях тех или иных политических сил. Часть властной бюрократии не всегда желает перераспределять властные полномочия. Учреждение структуры на Федеральном уровне способно постепенно влиять на ситуацию, в том числе, на законодательную базу. Проведённое исследование показало, что Парламентский Уполномоченный, назначаемый законодательным (представительным) органом субъекта, наиболее предпочтителен. Однако в целях создания в России единой системы функционирования института Уполномоченного по правам ребёнка необходимо, чтобы во всех субъектах уполномоченные назначались законодательным (представительным) органом по представлению Федерального Уполномоченного.

В разработанном автором законопроекте «Об Уполномоченном по правам ребёнка в Российской Федерации» указаны такие цели деятельности омбудсмена, как

– содействие полноценной реализации положений Конвенции ООН о правах ребёнка⁴⁹⁹;

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

⁴⁹⁹ Конвенция о правах ребёнка (принята 20.11.1989 Резолюцией 44/25 Генеральной Ассамблеей ООН) // Сборник международных договоров СССР. 1993. Вып. XLVI.

- влияние на законодательство, политику и практику деятельности как путем реагирования на правительственные и другие предложения, так и путем активного выдвижения предложений о внесении изменений в федеральное законодательство;
- содействие эффективному сотрудничеству с Правительством РФ в решении вопросов, касающихся охраны прав и законных интересов ребёнка на всех уровнях, эффективному привлечению государственных возможностей и ресурсов в интересах детей;
- создание двустороннего канала для обмена мнениями между Уполномоченным и детьми;
- сбор и обнародование данных о положении детей (цифровые и компьютерные базы);
- поощрение сбора и обнародования соответствующих данных правительством;
- пропаганда знаний о правах ребёнка среди взрослых и детей;
- проведение расследований преступлений, совершённых в отношении детей;
- стимулирование научных исследований в целях выработки соответствующих программ защиты детей;
- анализ обращений и жалоб детей с просьбой оказать помощь (например, в различных учреждениях и школах, включая обеспечение доступа детей к судам);
- сиюминутное реагирование на отдельные жалобы от детей или лиц, представляющих их интересы, а в случае необходимости инициирование подачи и поддержки иска от имени и в интересах детей и др.⁵⁰⁰

⁵⁰⁰ См.: Ст.10 проекта Федерального закона «Об Уполномоченном по правам ребёнка в Российской Федерации».

Поскольку задачи, которые стоят перед защитником прав ребёнка, несомненно, являются одним из важнейших элементов структуры его административно-правового статуса, следует их выделить:

- приходить на помощь ребёнку по первому требованию маленького человека;

- постоянно совершенствовать методику своей повседневной работы, при этом ориентироваться необходимо на опыт Норвежского защитника детей⁵⁰¹, который уже на протяжении тридцати лет безупречно справляется со своими задачами;

- оказывать поддержку детям во время, а не после наступления последствий, в результате которых у ребёнка на всю жизнь остаются психологические и иные травмы;

- достичь аналогичных результатов работы ведущих скандинавских стран в области соблюдения международных нормативных правовых актов, защищающих детство;

- осуществлять мероприятия по профилактике массовых отравлений детей в период летних кампаний и др.

Уполномоченный – человек, на котором держится вся система государственной поддержки и защиты прав детей, отвечающий за их успешное развитие и благополучие.

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

⁵⁰¹ Barneombudet.

Проведённое исследование показало, что каждый пятый ребёнок в государствах Европы – жертва сексуального насилия, а это двадцать процентов детей⁵⁰². Но лишь 2011 год в Европе был объявлен годом противодействия педофилии. Россия предпринимает подобные меры.

Во-первых, уже больше года действует закон, в соответствии с которым серьёзно ужесточаются наказания за совершение насильственных преступлений, наносящих тяжкий вред физическому и психическому здоровью несовершеннолетних⁵⁰³. Думается, это необходимая мера. Проведённое исследование показало, что за период с 2001 по 2012 годы почти на 50 % увеличился рост развратных действий в отношении мальчиков. Только в 2012 году 250 мальчиков пострадали от мужеложества (гомосексуальной педофилии)⁵⁰⁴.

Во-вторых, введён запрет пропаганды педофилии, закреплённый на законодательном уровне по инициативе омбудсмана⁵⁰⁵, считающего, что данная мера будет способствовать предупреждению совершения преступлений против детства.

Думается, что одна из задач Федерального Уполномоченного заключается в выработке совместно с уполномоченными в субъектах РФ плана действий по координации общегосударственных усилий по защите ребёнка от насильников совместно с другими государственными органами. Считаю, что в разрешении поставленной задачи первыми помощниками Федеральный Уполномоченный по

⁵⁰² П. Астахов выступил с докладом на VIII Съезде уполномоченных по правам ребенка в субъектах РФ. // Официальный сайт Уполномоченного по правам ребёнка в России. Режим доступа: URL: <http://www.rfdeti.ru/display.php?id=7552>.

⁵⁰³ Федеральный закон от 29.02.2012 № 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»// Собрание законодательства РФ. 05.03.2012. № 10. Ст. 1162.

⁵⁰⁴ П. Астахов выступил с докладом на VIII Съезде уполномоченных по правам ребенка в субъектах РФ // Официальный сайт Уполномоченного по правам ребёнка в России. Режим доступа: URL: <http://www.rfdeti.ru/display.php?id=7552>.

⁵⁰⁵ Федеральный закон от 29.06.2013 № 135-ФЗ «О внесении изменений в статью 5 Федерального закона "О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию" и отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях защиты детей от информации, пропагандирующей отрицание традиционных семейных ценностей»// Собрание законодательства РФ. 01.07.2013. № 26. Ст. 3208.

правам ребёнка должен видеть не только омбудсменов в субъектах РФ, но и родителей детей.

Думается, Уполномоченному по правам ребёнка в деле противодействия пропаганде педофилии и порнографии должны способствовать проводимые по его инициативе съезды Ассоциации уполномоченных, конференции (и не только национальные), на которых обсуждаются способы борьбы с детской порнографией в сети Интернет, реабилитации жертв насилия⁵⁰⁶.

В диалогах Федерального Уполномоченного с иностранными коллегами, уполномоченными в субъектах РФ, представителями правозащитных организаций вырабатываются меры, способствующие предотвращению насильственных преступлений против детей.

Так, в 2010 году состоялась совместная Российско-французская конференция «Защита детей от насилия»⁵⁰⁷. В её работе принимали участие Посол Франции в России г-н Жан де Глиниasti, Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по правам ребёнка, национальный координатор от РФ в Совете Европы по защите прав детей П. Астахов, представитель Детского фонда ООН (ЮНИСЕФ) в Российской Федерации г-н Бертран Бейнвель, заместитель Генерального секретаря Совета Европы г-жа Мод Де Бур-Букиккио и другие министры, советники, заместители председателей различных комитетов, региональные советники, в том числе ЮНИСЕФ, начальники отделов, начальники департаментов. На пленарном заседании обсуждались такие вопросы, как «Насилие в

⁵⁰⁶ См.: Программа Российско-Французской конференции «Защита детей от насилия» // Официальный сайт Совета Европы. Режим доступа: URL: <http://www.coe.ru/main/russia/Child-protection/Prog-RU.pdf>; российско-американское заседание по вопросам борьбы с детской порнографией в Интернете и реабилитации жертв насилия // Официальный сайт Уполномоченного по правам ребёнка в России. Режим доступа: URL: <http://www.rfdeti.ru/display.php?id=2779>.

⁵⁰⁷ Программа Российско-Французская конференции «Защита детей от насилия» // Официальный сайт Уполномоченного по правам ребёнка в России. Режим доступа: URL: <http://www.coe.ru/main/russia/Child-protection/Prog-RU.pdf>.

отношении детей: международная проблема и национальный приоритет Франции и Российской Федерации», «Профилактика насилия в отношении детей», «Методики и технологии работы с детьми – жертвами насилия»⁵⁰⁸.

Подведение итогов работы после общей дискуссии нацелило не только на совместную работу России и Франции в заявленной теме, но, безусловно, подтолкнуло к дальнейшей работе в выработке конкретных законов. Разработка эффективной межгосударственной стратегии борьбы с насилием – таков итог конференции, проводимой в год 20-летия принятия Конвенции ООН о правах ребёнка и в год взаимного сотрудничества и культурного обмена между Россией и Францией. Таким образом, обмен правозащитным опытом приводит к повышению правовых гарантий защиты детей от ненадлежащего воспитания, жестокого обращения и похищения⁵⁰⁹, созданию единой специализированной системы защиты прав детей и дальнейшему совершенствованию статуса Уполномоченного по правам ребёнка.

Не вызывает сомнений, что транснациональный характер сети Интернет требует совместных действий государств в обеспечении безопасной для детей информационной среды и киберпространства, защиты от растления, сексуального соращения и эксплуатации. В этих целях 16 февраля 2011 года состоялось заседание подгруппы по защите прав детей рабочей группы по вопросам гражданского общества Российско-американской президентской двусторонней комиссии (Медведев – Обама), в рамках которого обсуждались способы борьбы с детской порнографией в сети Интернет, реабилитации жертв насилия⁵¹⁰.

В заседании принимали участие Федеральный Уполномоченный в сотрудничестве с руководителем Управления по борьбе с непристойными явлениями и

⁵⁰⁸ Программа Российско-Французская конференции «Защита детей от насилия» // Официальный сайт Уполномоченного по правам ребёнка в России. Режим доступа: URL: <http://www.coe.ru/main/russia/Child-protection/Prog-RU.pdf>.

⁵⁰⁹ Российские и французские специалисты обсудили актуальные проблемы защиты детей от насилия // Официальный сайт Уполномоченного по правам ребёнка в России. Режим доступа: URL: <http://www.rfdeti.ru/display.php?id=2177>.

⁵¹⁰ П. Астахов провел российско-американское заседание по вопросам борьбы с детской порнографией в Интернете и реабилитации жертв насилия // Официальный сайт Уполномоченного по правам ребёнка в России. Режим доступа: URL: <http://www.rfdeti.ru/display.php?id=2779>.

эксплуатацией несовершеннолетних Министерства юстиции США Эндрю Дж. Остербаном и российскими и американскими экспертами в сфере защиты прав ребёнка. Известно, что пресечение сексуальных преступлений в отношении детей, в частности, распространения детской порнографии в сети Интернет, является глобальной проблемой. Были названы конкретные предложения, такие, как разработка мер по фильтрации интернет-трафика и блокированию сайтов, содержащих противоправную информацию, привлечение организаторов и распространителей порнографического контента к ответственности, широкое информирование детей и взрослых об интернет-угрозах и способах безопасного поведения в сети.

Можно сделать вывод, что обмен опытом приводит к повышению правовых гарантий защиты детей от ненадлежащего воспитания, жестокого обращения и похищения⁵¹¹, дальнейшему совершенствованию статуса омбудсмена. Однако по-прежнему Россия превращается в архив детской порнографии. Так, за последние четыре года в России зафиксирован рост количества преступлений, связанных с изготовлением и распространением через сеть Интернет порнографических материалов с изображением несовершеннолетних, в 12 раз⁵¹². Проведённое исследование показало, что в 2012 и 2013 годах было зафиксировано увеличение количества детской порнографии в сети Интернет на 100 и 90 % соответственно⁵¹³.

А за последние 5 лет (с 2009 по 2013 годы) количество зарегистрированных преступлений по фактам изготовления и оборота материалов или предметов с порнографическими изображениями несовершеннолетних возросло более чем на 350 % (с 356 до 1603); в том числе совершенных в сети Интернет – на 370,6 % (с

⁵¹¹ Российские и французские специалисты обсудили актуальные проблемы защиты детей от насилия // Официальный сайт Уполномоченного по правам ребёнка в России. Режим доступа: URL: <http://www.rfdeti.ru/display.php?id=2177>.

⁵¹² П. Астахов выступил с докладом на VIII Съезде уполномоченных по правам ребенка в субъектах РФ // Официальный сайт Уполномоченного по правам ребёнка в России. Режим доступа: URL: <http://www.rfdeti.ru/display.php?id=7552>.

⁵¹³ П. Астахов принял участие в заседании коллегии Следственного комитета РФ // Официальный сайт Уполномоченного по правам ребёнка в России. Режим доступа: URL: <http://www.rfdeti.ru/display.php?id=8142>.

320 до 1506); а число детей, признанных потерпевшими по ст. 242.1 УК РФ, – в 20 раз (с 7 до 140 чел.). В 2013 году выявлено 60 фактов использования детей в целях изготовления порнографических материалов, наказание за которое определяется новой статьёй 242.2 УК РФ⁵¹⁴.

В первом полугодии 2014 года жертвами преступных посягательств стали 48793 детей и подростков, из которых 1195 погибли. По сравнению с первым полугодием 2013 года представляется важным отметить возрастание общего числа несовершеннолетних потерпевших на 7 %, в том числе малолетних детей, ставших жертвами криминального насилия, на 2,2 % (с 10583 до 10815 чел.), несовершеннолетних, потерпевших от преступлений сексуального характера, – на 27 %.⁵¹⁵

По данным Федерального Уполномоченного по правам ребенка, в 2014 году 45 218 детей и подростков (в том числе 19 256 малолетних детей в возрасте до 14 лет) пострадали от преступлений насильственного характера. На 37,3 % возросла численность детей, признанных потерпевшими от преступлений против половой неприкосновенности, предусмотренных главой 18 Уголовного кодекса Российской Федерации, в том числе:

- на 20,9 % – от изнасилований (по статье 131 УК РФ);
- на 19,6 % – от насильственных действий сексуального характера (по статье 132 УК РФ);
- на 162,5 % – от понуждения к действиям сексуального характера (по статье 133 УК РФ);
- более чем вдвое – от полового сношения и иных действий сексуального характера (по ст. 134 УК РФ);
- на 17,1 % – от развратных действий (по статье 135 УК РФ)⁵¹⁶.

⁵¹⁴ Официальный сайт Уполномоченного по правам ребёнка в России. Режим доступа: URL: <http://www.rfdeti.ru/display.php?id=9451>.

⁵¹⁵ Официальный сайт Уполномоченного по правам ребёнка в России. Режим доступа: URL: <http://www.rfdeti.ru/display.php?id=9451>.

⁵¹⁶ Официальный сайт Уполномоченного по правам ребёнка в России. Режим доступа: URL: <http://www.rfdeti.ru/display.php?id=9538>.

«Всего с 2009 по 2013 годы освобождены от отбывания наказания досрочно: по ст. 131 УК РФ – 1435 чел., по ст. 132 УК РФ – 539 чел., по ст. 131-135 УК РФ – 2278 чел.

Так, например, в 2013 году по делам о преступлениях против половой неприкосновенности и половой свободы личности (ст. 131-135 УК РФ) почти каждый 15-й осужденный освобождался от отбывания наказания досрочно. По данным Судебного департамента Российской Федерации в первом полугодии 2014 года по статье 134 УК РФ 86,1 % дел (от общего количества прекращенных дел) прекращены в связи с примирением с потерпевшим. Причем, как показывает анализ следственно-судебной практики, процедура примирения сторон осуществляется даже по делам о преступлениях инцестного характера, в том числе в отношении малолетних потерпевших.

Либерализм уголовного законодательства в рассматриваемой сфере не соответствует общепризнанным международным принципам и нормам в сфере защиты детей от преступлений сексуального характера, сексуальной эксплуатации и торговли людьми»⁵¹⁷.

Для предупреждения правонарушений и преступлений в указанных выше сферах Федеральным Омбудсменом предлагаются следующие меры:

1) запретить процедуру примирения с несовершеннолетним обвиняемого (подсудимого) в случаях, когда последний является родителем (иным законным представителем) потерпевшего или имеет значительную (более четырех лет) разницу в возрасте с потерпевшим в случаях совершения совершенным лицом в отношении несовершеннолетнего потерпевшего преступлений, предусмотренных статьями 133-135 УК РФ;

2) закрепить в статье 78 УК РФ порядок исчисления сроков давности за преступления, предусмотренные частью 1 статьи 134 УК РФ и частью 1 статьи

⁵¹⁷ Официальный сайт Уполномоченного по правам ребёнка в России. Режим доступа: URL: <http://www.rfdeti.ru/display.php?id=9538>.

135 УК РФ, начиная с момента достижения пострадавшим ребенком совершеннолетия (или, по меньшей мере, 16 лет);

3) отменить применение сроков давности к лицам, совершившим преступления сексуального характера в отношении лиц, не достигших четырнадцатилетнего возраста, предусмотренные пунктом «а» части 3 статьи 131, пунктом «б» части 4 статьи 131, частью 5 статьи 131, пунктом «а» части 3 статьи 132, пунктом «б» части 4 статьи 132, частью 5 статьи 132, частью 2 статьи 133, частями 2 и 6 статьи 134, частями 2-5 статьи 135, а также статьями 242.1, 242.2 УК РФ;

4) дополнить указанными выше составами преступлений перечень преступлений, содержащихся в части 5 статьи 78 УК РФ, в отношении которых сроки давности не применяются;

5) отменить условно-досрочное освобождение по указанным статьям, внося соответствующие изменения в часть 3 статьи 79 УК РФ⁵¹⁸.

Положительным фактом явилось принятие 4 декабря 2014 года Постановления Пленума Верховного Суда РФ № 16 «О судебной практике по делам о преступлениях против половой неприкосновенности и половой свободы личности»⁵¹⁹, разъясняющего вопросы применения существенно изменившихся с 2009 года норм об уголовной ответственности за преступления сексуального характера в отношении несовершеннолетних и малолетних потерпевших⁵²⁰.

Следует согласиться с Федеральным Уполномоченным по правам ребенка П.А. Астаховым, что «данное Постановление, к сожалению, не затронуло вопросов применения норм об уголовной ответственности за преступления против общественной нравственности, сопряженных с посягательствами на половую неприкосновенность несовершеннолетних и их сексуальной эксплуатацией. А в этой сфере зафиксированы неблагоприятные тенденции. В первом полугодии

⁵¹⁸ Официальный сайт Уполномоченного по правам ребёнка в России. Режим доступа: URL: <http://www.rfdeti.ru/display.php?id=9538>.

⁵¹⁹ Постановления Пленума Верховного Суда РФ № 16 «О судебной практике по делам о преступлениях против половой неприкосновенности и половой свободы личности» // Российская газета. 12.12.2014. № 284.

⁵²⁰ Официальный сайт Уполномоченного по правам ребёнка в России. Режим доступа: URL: <http://www.rfdeti.ru/display.php?id=9451>.

2014 года по сравнению с аналогичным периодом 2013 года на 21,7 % увеличилось число фактов вовлечения детей в занятие проституцией; на 19,7 % – число выявленных фактов изготовления и оборота «детской порнографии», в том числе на 211,2 % с использованием сети Интернет (с 484 до 1506); в 10 раз возросло число выявленных по статье 242.2 УК РФ фактов использования детей для изготовления «детской порнографии» (с 6 до 60)»⁵²¹.

Таким образом, прав Федеральный Омбудсмен, говоря о том, что:

1) крайне важно обобщить судебную практику по статьям 240, 241, 241.1, 242.1, 242.2 УК РФ и разработать рекомендации по их применению⁵²²;

2) нуждаются в толковании Пленума Верховного Суда вопросы применения Федерального закона⁵²³, дополнившего Уголовный кодекс РФ такими новыми составами преступлений, связанными с использованием детей в порнобизнесе:

– распространение, публичная демонстрация и рекламирование порнографических материалов или предметов среди несовершеннолетних;

– вовлечение несовершеннолетнего в оборот порнографической продукции;

– фото-, кино- или видеосъемка ребенка в целях изготовления и (или) распространения порнографических материалов или предметов; привлечение несовершеннолетнего в качестве исполнителя для участия в зрелищном мероприятии порнографического характера⁵²⁴.

⁵²¹ Официальный сайт Уполномоченного по правам ребёнка в России. Режим доступа: URL: <http://www.rfdeti.ru/display.php?id=9451>

⁵²² Официальный сайт Уполномоченного по правам ребёнка в России. Режим доступа: URL: <http://www.rfdeti.ru/display.php?id=9451>.

⁵²³ См.: Федеральный закон от 29.02.2012 № 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» // Собрание законодательства РФ. 05.03.2012. № 10. Ст. 1162.

⁵²⁴ Официальный сайт Уполномоченного по правам ребёнка в России. Режим доступа: URL: <http://www.rfdeti.ru/display.php?id=9451>.

Федеральный Уполномоченный считает, что «в ходе судебного рассмотрения уголовных дел о преступлениях против половой неприкосновенности несовершеннолетних судам следует особое внимание уделять недопущению дополнительного психологического травмирования потерпевших детей и усугублять тем самым их посттравматическое состояние. Для сопровождения потерпевших от преступлений детей нужно привлекать квалифицированных специалистов, владеющих необходимыми знаниями и опытом практической деятельности в области детской и подростковой психологии, сексологии, хорошо осведомленных о возможных негативных посттравматических последствиях сексуальных преступлений в отношении несовершеннолетнего».

По его данным, на 38,8 % за последние 5 лет возросло число потерпевших от насильственных преступлений несовершеннолетних, являющихся членами семьи. Только в первом полугодии 2014 года от преступлений против половой неприкосновенности пострадали 3470 несовершеннолетних (включая 1824 малолетних детей). При этом в 2013 году по статье 134 УК РФ каждый 10-й осужденный освобождался от наказания по нереабилитирующим основаниям (в том числе в связи с примирением сторон). В 1-м полугодии 2014 года по статье 134 УК РФ количество осужденных по сравнению с аналогичным периодом прошлого года возросло на 17,5 %; число лиц, условно осужденных за данное преступление к лишению свободы, возросло на 9,4 %; число лиц, освобожденных от наказания за данное преступление по нереабилитирующим основаниям, возросло на 20 %⁵²⁵.

Следует согласиться с Омбудсменом П.А. Астаховым, что «приведенные данные свидетельствуют о необходимости проведения регулярного анализа судебной практики по делам о преступлениях сексуального характера в отношении детей и подростков...»⁵²⁶.

⁵²⁵ Официальный сайт Уполномоченного по правам ребёнка в России. Режим доступа: URL: <http://www.rfdeti.ru/display.php?id=9451>.

⁵²⁶ Официальный сайт Уполномоченного по правам ребёнка в России. Режим доступа: URL: <http://www.rfdeti.ru/display.php?id=9451>.

Заметим, что защитник прав ребенка уделяет внимание такой проблеме, как «совершенствование законодательной регламентации организации эффективного постпенитенциарного надзора за лицами, страдающими расстройством сексуального предпочтения (педофилией), имеющими судимость за совершение преступлений сексуального характера в отношении несовершеннолетних»⁵²⁷.

Так, с целью повышения эффективности реализации административного надзора за гражданами, совершившими преступления на почве аномального сексуального влечения к детям (педофилии), омбудсменом предлагается внесение в Федеральный закон «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» изменений, предусматривающих:

– установление административного надзора независимо от наличия оснований, предусмотренных частью 3 статьи 3 Федерального закона «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы», в отношении совершеннолетних лиц, освобождаемых или освобожденных из мест лишения свободы, ранее осужденных за совершение не только преступлений против половой неприкосновенности и половой свободы несовершеннолетних, но любых иных преступлений сексуального характера в отношении детей (предусмотренных п. «к» части 2 статьи 105 УК РФ, частью 3 статьи 240 УК РФ, п. «в» части 2, частью 3 статьи 241 УК РФ, статьями 2421 , 2422 УК РФ);

– введение для лиц, освобождаемых или освобожденных из мест лишения свободы, ранее осужденных за совершение преступления против половой неприкосновенности и половой свободы несовершеннолетнего или другого преступления сексуального характера, совершенного в отношении несовершеннолетнего, пожизненного административного надзора;

– введение нормы, в соответствии с которой административный надзор не может быть прекращен досрочно в отношении лиц, которые отбывали наказание

⁵²⁷ См.: Официальный сайт Уполномоченного по правам ребёнка в России. Режим доступа: URL: <http://www.rfdeti.ru/display.php?id=9538>.

за любые другие преступления сексуального характера, совершенные в отношении несовершеннолетнего (а не только за преступления против половой неприкосновенности и половой свободы несовершеннолетнего, как это установлено частью 4 статьи 9 Федерального закона «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы»);

– установление для поднадзорного лица, осужденного за совершение преступления против половой неприкосновенности и половой свободы несовершеннолетнего или другого преступления сексуального характера в отношении несовершеннолетнего, дополнительной обязанности уведомить орган внутренних дел в течение трех рабочих дней о перемене номера мобильного (сотового) телефона или адреса электронной почты⁵²⁸.

Безусловно, реализация указанных выше мер позволит добиться функционирования более действенной системы защиты прав, свобод и законных интересов ребенка.

Одной из важнейших задач Федерального Уполномоченного является защита прав ребёнка во время летнего отдыха, в котором не всё обстоит благополучно. С 2000 года тысячи детей стали жертвами различных видов отравлений. В профилактике подобного вида нарушений должны принимать активное участие уполномоченные в субъектах РФ, однако единая система их функционирования до сих пор не создана. Думается, что разработанный исследователем проект Федерального закона «Об Уполномоченном по правам ребенка в Российской Федерации» будет способствовать координации деятельности региональных омбудсменов в вопросах предотвращения нарушений прав ребёнка и их (прав) защиты в местах проведения летнего отдыха детей во время школьных каникул.

Уделять особое внимание решению проблем детей, которые были рождены в российских семьях, ныне проживающих за рубежом, вести статистический учёт таких детей – ещё одна задача Федерального Уполномоченного. Для этого

⁵²⁸ Официальный сайт Уполномоченного по правам ребёнка в России. Режим доступа: URL: <http://www.rfdeti.ru/display.php?id=9538>.

необходимо принимать меры, направленные на возвращение таких детей в Россию. Для реализации данной задачи Уполномоченному потребуются разработать специальные программы, содержащие дополнительные материальные (например, выделение жилищной площади – квартиры, выплата пособий) и социальные льготы (например, бесплатное обучение в высшем учебном заведении, поступление вне конкурса) для этой категории детей.

На 27-ой Сессии Совета ООН по правам человека Российским Федеральным Уполномоченным по правам ребенка в докладе «Передовая практика предотвращения насилия в отношении детей: актуальные международные проблемы и задачи» была озвучена такая важнейшая задача, как апробирование методик

– использования процедур медиации⁵²⁹ для разрешения семейных споров в целях оздоровления социально неблагополучных семей с детьми и искоренения семейного насилия;

– развития в субъектах РФ школьных служб примирения с целью разрешения межличностных конфликтов в семье и школе⁵³⁰.

Права представитель Генерального секретаря ООН по вопросу насилия в отношении детей Марта Сантуш Паиш, говоря, что основные силы омбудсменам необходимо направлять на профилактику семейного неблагополучия. По ее мнению, «важно понимать, что такое насилие, кто ему подвергается, где это происходит. Ведь более 65 % случаев насилия над детьми происходит дома, и агрессорами являются близкие люди»⁵³¹.

«Существенную роль в разрешении межличностных конфликтов в семье и школе играет так называемая школьная медиация. Это и процедура разрешения

⁵²⁹ Медиация – это «процесс совместного урегулирования конфликта», в ходе которого два или более участников с помощью независимой третьей стороны или сторон (медиаторов) общаются друг с другом и находят приемлемое для всех решение проблемы (см.: Паркинсон Л. Семейная медиация. М.: Межрегиональный центр управленческого и политического консультирования, 2010. С. 10.

⁵³⁰ Официальный сайт Уполномоченного по правам ребёнка в России. Режим доступа: URL: <http://www.rfdeti.ru/news/8947-pavel-astahov-vystupil-na-zasedanii-27-y-sessii-soveta-oon-po-pravam-cheloveka>.

⁵³¹ Официальный сайт Уполномоченного по правам ребёнка в России. Режим доступа: URL: <http://www.rfdeti.ru/news/8947-pavel-astahov-vystupil-na-zasedanii-27-y-sessii-soveta-oon-po-pravam-cheloveka>.

конфликта, и механизм примирения конфликтующих сторон, и инструмент повышения правовой культуры обучающихся и других участников образовательного процесса, а также инновационная воспитательная технология.

Деятельность школьных служб примирения способствует формированию благоприятного психологического климата, предотвращению спорных и конфликтных ситуаций, снижению уровня виктимизации детей, преодолению правового нигилизма и негативизма в детско-подростковой среде. В школьных службах примирения роль медиаторов нередко исполняют сами школьники, освоившие навыки медиативного взаимодействия»⁵³². Полезной могла бы оказаться помощь педагогов-ветеранов педагогического труда с их огромным профессиональным и человеческим опытом.

По мнению Федерального Уполномоченного по правам ребенка, развивать методику разрешения споров в семье посредством медиации необходимо еще и потому, что, попытки введения тотального контроля государства за семьями с несовершеннолетними детьми под предлогом существования значительного числа нерадивых родителей и неблагополучных семей совершенно неприемлемы⁵³³.

Согласимся с ним (Федеральным Уполномоченным по правам ребенка), что «весомый вклад в работу с семьями, находящимися в социально опасном состоянии, в предупреждение жестокого обращения с детьми может внести Федеральный закон «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)»⁵³⁴.

Такой вывод можно сделать на основании того, что применение указанных в Федеральном законе «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с

⁵³² Официальный сайт Уполномоченного по правам ребёнка в России. Режим доступа: URL: <http://www.rfdeti.ru/news/8947-pavel-astahov-vystupil-na-zasedanii-27-y-sessii-soveta-oon-po-pravam-cheloveka>.

⁵³³ Официальный сайт Уполномоченного по правам ребёнка в России. Режим доступа: URL: <http://www.rfdeti.ru/news/9641-pavel-astahov-popytki-vvedeniya-kontrolya-gosudarstva-nad-semyami-absolyutno-nepriemlemy>.

⁵³⁴ Федеральный закон от 27.07.2010 № 193-ФЗ (ред. от 23.07.2013) «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)» (с изм. и доп., вступающими в силу с 01.09.2013) // Собрание законодательства РФ. 02.08.2010. № 31. Ст. 4162.

участием посредника (процедуре медиации)» медиаторских технологий при разрешении семейных конфликтов будет способствовать:

- во-первых, сохранению семей;
- во-вторых, предупреждению изъятия из них детей;
- в-третьих, оздоровлению детско-родительских отношений»⁵³⁵;
- в-четвертых, урегулированию конфликтов между родителями и подростком, ушедшим из дома⁵³⁶.

Медиация способствует решению проблем:

- усыновления (удочерения) и адаптации приемных детей в семье;
- общения родителей с детьми, находящимися на воспитании;
- между родителями и детьми;
- между родителями, детьми, учителями и др.

Несмотря на недовольство многих известных общественных деятелей⁵³⁷, утверждение Правительством РФ такого нормативного правового акта, как «Концепция развития в Российской Федерации до 2017 года сети служб примирения (медиации) в целях реализации восстановительного правосудия в отношении детей, в том числе совершивших общественно опасные деяния, но не достигших возраста, с которого наступает уголовная ответственность в Российской Федерации»⁵³⁸, явилось положительным фактом, поскольку реализация положений указанной Концепции, а также взаимодействие судов со специализированными

⁵³⁵ Официальный сайт Уполномоченного по правам ребёнка в России. Режим доступа: URL: <http://www.rfdeti.ru/display.php?id=9129>.

⁵³⁶ Паркинсон Л. Семейная медиация. М.: Межрегиональный центр управленческого и политического консультирования, 2010. С. 18.

⁵³⁷ Имеется негативное отношение к выработанным документам по медиативной деятельности (Федеральный закон «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)»; «Концепция развития в Российской Федерации до 2017 года сети служб примирения (медиации) в целях реализации восстановительного правосудия в отношении детей, в том числе совершивших общественно опасные деяния, но не достигших возраста, с которого наступает уголовная ответственность в Российской Федерации»). Его выразила Председатель Ассоциации родительских комитетов России Ольга Леткова, заподозрив новые обозначения ювенальной юстиции, в частности Концепции развития до 2017 года сети служб медиации. См.: <http://www.rfdeti.ru/news/9372-pavel-astahov-za-5-let-udalos-suschestvenno-sokratit-chislo-detey-otobrannyh-u-roditeley>.

⁵³⁸ Распоряжение Правительства РФ от 30.07.2014 № 1430-р «Об утверждении Концепции развития до 2017 года сети служб медиации в целях реализации восстановительного правосудия в отношении детей, в том числе совершивших общественно опасные деяния, но не достигших возраста, с которого наступает уголовная ответственность» // Собрание законодательства РФ. 11.08.2014. № 32. Ст. 4557.

вспомогательными службами (службами примирения, включая школьные службы примирения) способствуют организации дружественного к ребенку правосудия⁵³⁹.

Думается, в будущем применение процедуры медиации с целью защиты прав, свобод и законных интересов детей станет обычным явлением и вытеснит первостепенную роль судов в решении множества проблем детства. Преимущественные качества медиации по отношению к судебному разбирательству блестяще выявила Лиза Паркинсон (основатель Британской ассоциации семейных медиаторов, исследующая проблемы медиации с начала 1970-х годов). Автор считает необходимым их перечислить:

- неформальная, гибкая процедура, носящая частный характер;
- соглашения могут достигаться за короткое время;
- осуществляется поиск приемлемых решений, обеспечивающих нормальное существование конфликтующих сторон в будущем;
- изучаются все возможные варианты решений;
- осуществляется разрешение конфликтов и снижение стресса;
- юридические расходы сведены к минимуму или вовсе отсутствуют;
- в принятии решений участвуют все заинтересованные стороны;
- консенсусные решения оказываются эффективнее в долгосрочной перспективе⁵⁴⁰.

Кроме того, участники процедуры медиации:

- общаются и слушают друг друга;
- учитывают взаимные интересы, находят точки соприкосновения;
- описывают существующие проблемы своими словами;
- сглаживают противоречия, преодолевают различия;

⁵³⁹ См.: Постановление Президиума Совета судей РФ от 01.12.2014 № 427 «О формировании дружественного к ребенку правосудия в системе правосудия Российской Федерации» // СПС «Консультант Плюс», 2015.

⁵⁴⁰ Паркинсон Л. Семейная медиация. М.: Межрегиональный центр управленческого и политического консультирования, 2010. С. 15.

– разъясняют свои потребности сами⁵⁴¹.

Лиза Паркинсон отмечает, что урегулирование семейного конфликта посредством медиации «с учетом принципов кооперации, а не соперничества позволяет не только сохранить, но и укрепить отношения»⁵⁴². Безусловно, следует с ней согласиться.

Что касается Уполномоченного по правам ребенка, то, думается, он в процессе реализации своего административно-правового статуса вполне мог бы применить к себе и роль медиатора, компетенция которого в сфере защиты детства заключается в осуществлении следующих полномочий в отношении родителей. Тут главными становятся слова «помогать, обсуждать, стимулировать», т.е. помогать родителям значит

- общаться напрямую, а не через детей;
- согласовать, что именно необходимо объяснить детям;
- решить, как лучше уверить детей в том, что их по-прежнему любят;
- разрешить конфликты;
- прийти к согласию и разрешить конфликты, чтобы избавить ребенка от гнета;
- взять на себя ответственность за принятие сложных решений;
- успокоить ребенка, установить необходимые ограничения и правила и т.д.;
- понять, как не оказывать лишнего давления на ребенка;
- почувствовать себя увереннее, чтобы они меньше зависели от ребенка;
- стимулировать более активное их (родителей) участие в жизни детей;
- понять потребности ребенка;
- обсуждать, как они (родители) могут помочь ребенку понять происходящее, не очерняя в его глазах другого родителя;

⁵⁴¹ Паркинсон Л. Семейная медиация. М.: Межрегиональный центр управленческого и политического консультирования, 2010. С. 15.

⁵⁴² Там же, с. 9.

– определить существующие риски и проблемы;
– понять, что они на самом деле испытывают грусть и гнев, и поделиться этими чувствами⁵⁴³.

Лиза Паркинсон, говоря о медиации, приводит множество примеров, свидетельствующих о ее (медиации) полезности на практике⁵⁴⁴. Наиболее значимые примеры. Выделить в настоящей монографии.

I. Стратегии воссоединения – споры по поводу контактов с родителями.

Дети всех возрастов надеются, что их родители снова будут вместе. Желание помирить родителей часто бывает очень сильным и присутствует в течение длительного времени. Нередко эмоциональный стресс детей проявляется на физиологическом уровне. Некоторые дети считают, что родители снова станут жить вместе, чтобы заботиться о своем ребенке, если тот заболит.

Пример. Сара (6 лет) начинает жаловаться на плохое самочувствие всякий раз, когда наступает время ее встреч с отцом.

Мнение матери: визиты к отцу расстраивают Сару, особенно учитывая тот факт, что у отца появилась новая партнерша. Для Сары будет лучше, если частота визитов сократится или на время посещения прекратятся совсем.

Мнение отца: бывшая жена настраивает Сару против него, так как ревнует к его новой партнерше. Если бывшая жена препятствует его контактам с детьми, возможно, Саре лучше жить с ним. У его новой партнерши тоже есть дети, и она прекрасная мать.

Возможное развитие событий, если спор не будет разрешен:

- 1) Сара может потерять контакт с отцом;
- 2) в решение проблемы могут быть вовлечены следующие лица: семейный доктор, учителя, детский психолог и адвокаты;

⁵⁴³ Паркинсон Л. Семейная медиация. М.: Межрегиональный центр управленческого и политического консультирования, 2010. С. 220-221.

⁵⁴⁴ Там же, с. 220-221.

3) возможно, родители обратятся в соответствующие организации для составления отчета о благополучии ребенка;

4) если вынесено судебное решение, на практике оно может быть неосуществимым, если Сара продолжит проявлять сопротивление;

5) спор о контактах со вторым родителем может перерасти в спор о месте проживания.

Медиация может помочь родителям сделать следующее:

– сконцентрироваться на Саре (как родители описывают девочку? У них есть другие дети? Если Сара – единственный ребенок, давление на нее может быть особенно сильным);

– прояснить сложившуюся ситуацию и разобраться в основных вопросах;

– подумать, сможет ли Сара сохранить отношения с обоими родителями; если да, то как;

– подумать о том, как оказать Саре максимальную поддержку в этот сложный период и сохранить в ней уверенность в том, что все будет хорошо. Каковы варианты решения проблемы и практические возможности для этого? Не исключено, что Саре нужно провести какое-то время наедине с отцом. Как определить максимальную продолжительность и частоту визитов? Если родители спорят всякий раз, когда встречаются, может быть, лучше избежать прямого контакта бывших партнеров при «передаче» ребенка хотя бы на время? Возможно, бабушки или дедушки смогут помочь в этом;

– понять, что беспокоит Сару: возможно, она очень любит обоих родителей и не понимает, почему они не могут быть вместе. Может быть, она надеется на то, что если она заболит, отец придет и поможет матери ухаживать за ней, и они снова будут жить все вместе. Может быть, Сара пытается защитить обоих родителей, препятствуя их контактам;

– пошаговое соглашение позволит постепенно увеличить продолжительность контактов Сары с отцом, чтобы девочке не пришлось приспособиться к слишком резким переменам в течение короткого периода. Это поможет убедить

мать Сары в том, что девочке необходимо обеспечить стабильность, а отец Сары поймет, что согласованные и запланированные встречи помогут им впоследствии перейти к более свободному общению;

– можно ли убедить Сару в том, что мать не будет препятствовать ее контактам с отцом и что Саре не нужно беспокоиться о матери, пока ее нет дома? Может ли мать девочки пообещать ей это?

– помочь Саре точно знать, когда состоится следующий визит к отцу. Мать Сары может отмечать эти дни на календаре;

– если ни одна из сторон не желает давать твердое согласие на то, чтобы организовать встречи с ребенком тем или иным способом, можно запланировать, что на следующей встрече с медиатором стороны обсудят, как выполняются принятые решения (после того, как Сара несколько раз встретится с отцом);

– обсудить, что уже было сказано Саре родителями и что ей, возможно, необходимо еще услышать от обоих родителей. Подумать, можно ли ей как-то еще помочь понять расставание родителей и справиться с этим;

– можно ли внести какие-либо изменения в сложившуюся ситуацию, чтобы облегчить переживания всех членов семьи? Может ли отец Сары писать ей письма и звонить по телефону, пока родители девочки не решат, что снова могут видеться друг с другом?

Предлагая возможные решения и объяснения подобного поведения Сары, медиатору стоит проявлять особую осторожность, чтобы его предположения не выглядели как готовые решения; не следует спорить с высказываемыми родителями мнениями и предлагать свою, «правильную» интерпретацию поведения ребенка. Предлагайте идеи в качестве пищи для размышлений, а не готовые решения. Очень часто партнеры прислушиваются к словам медиатора и придумывают собственные идеи. Это помогает им по-новому взглянуть на ситуацию, прекратить конфронтацию и заняться решением проблем.

II. Стратегии необычного поведения, которые дети используют для того, чтобы проверить родительскую любовь и преданность.

Пример. Тринадцатилетнего Джейка поймали на краже видеокассет из местного магазина.

Мнение матери: Джейку нужны строгая дисциплина и неусыпный контроль. Он груб, замкнут и постоянно срывается на людей. Мать просто не справляется с ним, хотя прикладывает для этого все усилия – с нее достаточно. Она даже не может заставить его ходить в школу. Если так пойдет и дальше, он станет преступником. Его отцу пора взять на себя ответственность за Джейка. Мать не будет против, если он переедет к отцу и проживет у него какое-то время.

Мнение отца: Джейк отбивается от рук. По правде говоря, мать Джейка никогда особо хорошо не управлялась с мальчиком. Возможно, Джейку действительно стоит пожить немного с отцом, но не следует ожидать, что он будет дома, когда мальчик возвращается из школы. Джейку придется делать то, что ему говорят, и самому следить за тем, чтобы не попасть в очередную неприятность. Иначе родители будут вынуждены отдать его в специальное учреждение для трудных подростков. Джейку лучше не забывать о том, что с ним случится, если кражи продолжатся.

Возможные развития событий, если Джейк не получит необходимой помощи:

1) споры между родителями, кто виноват в том, что происходит с Джейком, продолжатся;

2) ни один из родителей не сможет показать Джейку, что его любят и хотят о нем заботиться;

3) Джейк продолжит нарушать закон;

4) будут привлечены социальные службы;

5) Джейк попадет в заведение для трудных подростков.

Медиация может помочь родителям сделать следующее:

– сконцентрироваться на Джейке. Какой он сейчас и каким он был ребенком? Что изменилось сейчас? Считают ли родители, что он несчастлив? Зол? Обеспокоен? Есть ли в семье другие дети?

– обсудить потребность Джейка. Как сейчас организована жизнь Джейка? Можно ли что-то изменить, чтобы более полно удовлетворить его потребности? Если мальчик живет с матерью, может ли она полагаться на отца в том, что тот поддержит ее в вопросе «установления границ» (например, до которого часа по вечерам он может находиться на улице или у друзей) и дисциплины?

– урегулировать другие взаимосвязанные вопросы, в том числе финансовые. Возможно ли, что именно это влияет на поведение Джейка? Мальчику дают карманные деньги?

– проанализировать, злятся ли Джейк на обоих родителей. Может, ему кажется, что им все равно, что с ним происходит? Может, он надеется, что, если он попадет в беду, они снова объединятся для того, чтобы помочь ему?

– могут ли родители вдвоем поговорить с Джейком? Как им кажется, имеет ли смысл привлечь его к участию в медиации? Если да, как этого достичь?

III. Пример спора между родителями о том, где должен проживать ребенок – Даниэл (9 лет).

Даниэл не хочет обижать ни одного из родителей своим выбором. Он говорит каждому из них, что, по его мнению, они желают услышать. Своему отцу он говорит, что хотел бы жить с ним, в то время как матери заявляет, что желает остаться с ней. Даниэл не уверен в том, что его мать справится со всеми своими проблемами и сложностями, если он уйдет от нее. Он знает, что она зависит от него эмоционально, кроме того, у нее нет других детей.

Мнение матери: конечно же, Даниэл хочет жить с ней. Она всю жизнь ухаживала за ним, они очень близки. Отец просто заставляет говорить мальчика то, что ему выгодно, и оказывает на него давление. С его стороны это, по меньшей мере, безответственно и вообще неправильно.

Мнение отца: Даниэл – мальчик, и естественно, наступило такое время, когда он хочет жить со своим отцом. К сожалению, его мать не понимает этого. Она слишком носится с ним и не позволяет принимать самостоятельные решения. А это единственный способ понять, с кем же на самом деле он хочет жить.

Возможное развитие событий, если родители не смогут прийти к согласию: отчет социального работника о том, что любой из родителей может создать Даниэлу хорошие условия для проживания. Этот отчет «уравновешивает» позиции родителей, и решение о том, с кем же жить мальчику, принимается судьей.

Медиация может помочь родителям сделать следующее:

– сконцентрироваться на Даниэле и его потребностях. Для этого медиатору необходимо будет грамотно сформулировать вопросы, ориентированные на настоящее, прошлое и будущее. Например, когда Даниэл был маленьким, в уходе за ним принимали участие оба родителя? Как это происходило? Вносили ли они одинаковый вклад в его воспитание или делали для ребенка разные вещи? Ценил ли каждый из них поддержку второго родителя? Или каждому хотелось, чтобы другой делал больше? Как им проявить участие в его судьбе сейчас?

– найти и проанализировать возможные варианты совместного выполнения родительских обязанностей и разделения поровну времени, которое ребенок проводит с каждым из родителей, оценить достоинства и недостатки каждого варианта;

– проанализировать самые насущные проблемы в контексте долгосрочных потребностей всех членов семьи⁵⁴⁵.

В жизнь России в части разрешения проблем детства вошло малознакомое, хотя и давно известное слово «медиация». Что стоит за ним? В сущности, практическая сторона его (слова «медиация») давно уже известна. Старые формы разрешения споров между родителями и детьми вполне реально выполняли его сегодняшнюю, на первый взгляд, новую функцию. И деятельность комиссии по

⁵⁴⁵ Паркинсон Л. Семейная медиация. М.: Межрегиональный центр управленческого и политического консультирования, 2010. С. 221-226.

делам несовершеннолетних и защите их прав, и комиссии по примирению в ЗАГСх (старые формы урегулирования детских вопросов в семье) подразумевая содержание проводимой работы, к которой призывает Лиза Паркинсон, автор книги «Семейная медиация»⁵⁴⁶. Таким образом, к новому юридическому термину мы давно готовы. Разве что согласимся с необходимостью обретения школьных служб примирения (то есть школьных служб медиации).

Продолжая исследовать задачи омбудсмана, выделим, наконец, одну из важнейших, по мнению автора, задач института омбудсмана – *следить за соблюдением и реализацией прав детей-инвалидов, детей с ограниченными возможностями*. Этому направлению деятельности в настоящее время необходимо уделить самое пристальное внимание, поскольку «число детей-инвалидов каждый год растет (в 2015 году – 542 тыс. человек, в 2013 – 521 тыс. человек, в 2011 – 505 тыс. человек)»⁵⁴⁷. Специальный закон⁵⁴⁸ принят очень давно, однако механизмы по выполнению его требований не созданы. Этим должен озадачиться федеральный защитник прав ребёнка.

Автор пришёл к выводу, что дальнейшее функционирование главнейшего института защиты детства (Уполномоченного по правам ребёнка) на основе разработанного автором проекта Федерального закона «Об Уполномоченном по правам ребёнка в Российской Федерации» поможет добиться выполнения намеченных задач, а также улучшить ситуацию вокруг соблюдения международных конвенционных прав ребёнка.

Сосредоточимся на следующих выводах:

– во-первых, принятие данного нормативного правового акта поможет обеспечить функционирование института Омбудсмана на основе принципа независимости от иных государственных структур. Напомним, что данный институт

⁵⁴⁶ Паркинсон Л. Семейная медиация. М.: Межрегиональный центр управленческого и политического консультирования, 2010.

⁵⁴⁷ Официальный сайт Уполномоченного по правам ребёнка в России. Режим доступа: URL: <http://www.rfdeti.ru/display.php?id=9730>.

⁵⁴⁸ Федеральный закон от 24.11.1995 № 181-ФЗ (ред. от 21.07.2014, с изм. от 06.04.2015) «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 27.11.1995. № 48. Ст. 4563.

включает в свой состав Федерального омбудсмена и уполномоченных в субъектах РФ. Также принятие закона будет способствовать установлению единого перечня принципов, лежащих в основе реализации правового статуса Уполномоченного по правам ребёнка;

– во-вторых, Федеральный закон «Об Уполномоченном по правам ребенка в Российской Федерации» поможет законодательно закрепить административно-правовой статус Уполномоченного, до сих пор этого не сделано%»

– в-третьих, закон будет способствовать обеспечению возможности для каждого ребёнка обратиться к омбудсмену напрямую, путём закрепления соответствующей процедуры в нормативном правовом акте;

– и самое важное – принятие Федерального закона «Об Уполномоченном по правам ребенка в Российской Федерации» поможет разработать систему организации и планирования деятельности омбудсмена и сделает её открытой и доступной для изучения родителями детей. Это повысит их доверие к Уполномоченному и изменит общественное отношение к нему. Российские семьи будут уверены, что, обратившись за помощью, они действительно её получат.

Следующая задача омбудсмена – выстраивать более плотное взаимодействие с силовыми структурами (МВД, прокуратура, ФСБ), иными государственными органами и органами государственной власти, институтами гражданского общества. Важно сказать, что Уполномоченный ни в коем случае не должен подменять их деятельность, основной акцент должен быть сделан на сотрудничестве посредством консультаций и широком обсуждении совместных действий. Также Уполномоченному следует обратить внимание на продолжение укрепления отношений с коллегами из других стран в рамках ЕНОС. При этом особое внимание, по мнению автора, необходимо уделить сотрудничеству с неправительственными организациями, потому что они также оказывают серьёзную поддержку и помощь детям из неблагополучных семей, особенно тем, у кого серьёзные проблемы со здоровьем, иными словами, детям-инвалидам, а также детям с

ограниченными возможностями. В связи с этим важно помнить, что Уполномоченный, безусловно, главный, но не единственный, кто встаёт на защиту детства. Автор считает, что в российском государстве все государственные органы должны быть уполномочены защитить маленького человека.

Необходимо отметить, что именно Уполномоченный обязан включиться в процесс решения, наверное, одной из самых серьёзных задач современности – защиты, а также соблюдения прав выпускников детских домов, особенно таких, как предоставление финансовой помощи, достойной квартиры, возможности получения бесплатного высшего образования и, конечно, льготного оказания медицинских услуг. Важность осуществления Федеральным Уполномоченным по правам ребенка работы в данном направлении подтверждается в его докладе «О государственной политике создания системы постинтернатного сопровождения выпускников государственных учреждений для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и лиц из их числа для их социализации в обществе»⁵⁴⁹.

Именно омбудсмен должен обеспечить реализацию тезиса, сформулированного автором: ни один ребёнок не должен быть лишён заботы, любви родителей и государственного призерия. С этой целью Уполномоченному следует чаще общаться с детьми, а не только отвечать на письменные обращения.

Итак, кратко сказав об основных задачах института омбудсменов, автор, продолжая исследовать структуру его административно-правового статуса, не может не упомянуть о следующей проблеме, связанной с формулированием требований для гражданина, замещающего должность Уполномоченного. Кадровая проблема, несомненно, актуальна. Свои предложения автор изложил в разработанном им проекте Федерального Закона «Об Уполномоченном по правам ребенка в Российской Федерации», с которым можно ознакомиться в прил. 1.

⁵⁴⁹ См.: Официальный сайт Уполномоченного по правам ребёнка в России. Режим доступа: URL: http://www.rfdeti.ru/files/doklad_Nizhniy_Novgorod.pdf.

Он предлагает омбудсмену на одном из каналов центрального телевидения рассказывать о важных событиях в своей работе, а также информировать общество о структуре института, его деятельности, формах и методах работы, подробно рассказывать о правах ребёнка, обязанностях родителей. Однако для этого Уполномоченному необходимо постоянно совершенствовать свои знания, особенно в сфере исследования международной практики защиты прав ребёнка. Это поможет имплементировать нормы международного права о защите детства, не противоречащие традиционным семейным русским ценностям, в Российское законодательство. Автор провёл масштабное исследование имплементации норм международного права о защите детства Российским законодательством. Это позволило сделать вывод о том, что большая часть важнейших международных норм о защите детства нашла отражение в российских законах, например, в Конституции Российской Федерации⁵⁵⁰, Федеральном законе об основных гарантиях прав ребёнка⁵⁵¹ и др.

Однако проведённое исследование показало также, что работу по имплементации международных норм, внедрение которых в российскую систему права будет способствовать улучшению положения маленького человека, необходимо продолжать.

Права Уполномоченного. Следующий важнейший элемент статуса омбудсмента – его контрольные полномочия (права). Автор попытается вычлени их, руководствуясь различными законодательными актами.

Поскольку в настоящее время отсутствует комплексный Закон о статусе Уполномоченного, пять важнейших основных его прав изложены в общем виде в специальном Указе Президента РФ, в соответствии с которым Уполномоченному предоставляются следующие возможности:

⁵⁵⁰ См.: Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. 04.08.2014. № 31. Ст. 4398.

⁵⁵¹ См.: Федеральный закон от 24.07.1998 № 124-ФЗ (ред. от 02.12.2013) «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации»// Собрание законодательства РФ. 03.08.1998. № 31.Ст. 3802.

- требовать от субъектов власти любого уровня немедленного предоставления необходимых для выполнения его компетенции в сфере защиты прав ребёнка документов, в том числе конфиденциальных, а также статистических данных;
- по собственной инициативе, совершенно свободно, без каких-либо ограничений являться на заседания любых государственных органов, в том числе органов государственной власти и местного самоуправления, для обсуждения вопросов, связанных с обеспечением исполнения международных и российских правовых норм, требующих соблюдения прав и интересов ребёнка;
- постоянно осуществлять анализ работы других государственных структур и общественных объединений, цель деятельности которых также связана с охраной и соблюдением прав ребёнка; выявлять нарушения в процессе выполнения ими установленной компетенции, при этом очень важно, что омбудсмен в помощь себе может привлекать специалистов для выработки рекомендаций, предназначенных для проверяемых субъектов, с целью повышения коэффициента полезного действия их деятельности в сфере защиты детства;
- в случае неисполнения требований омбудсмена уполномоченными лицами направлять им акт, содержащий перечень действий, которые немедленно необходимо выполнить;
- вести работу по созданию Научного консультативного совета, который выработывал бы методику реализации Уполномоченным гарантированных государством прав и свобод ребёнка⁵⁵².

Только несколько лет назад во исполнение положений Президентского Указа №986 начался процесс по интеграции прав Уполномоченного в систему федерального законодательства. Этому способствовали разработка, принятие и вступление в силу документа, предусматривающего серьёзную корректировку

⁵⁵² Указ Президента РФ от 01.09.2009 № 986 «Об Уполномоченном при Президенте Российской Федерации по правам ребенка»// Собрание законодательства РФ. 07.09.2009. № 36. Ст. 4312.

российского законодательства о защите детства⁵⁵³. В результате ключевые нормы, регулирующие статус омбудсмена, вошли в содержание множества главнейших законов, регулирующих вопросы процедуры реализации и охраны прав и интересов ребёнка.

Автор отмечает, что первый среди Федеральных законов, дополненный положением о детском Уполномоченном, – Закон об основных гарантиях прав ребёнка, вобравший в себя международные стандарты и требования по улучшению системы соблюдения прав маленького человека и считающийся в нашей стране воплощением настояний и рекомендаций мировой Конвенции о правах ребёнка, своеобразной Российской Конвенцией⁵⁵⁴.

Пока ещё статья 16.1 данного закона, регулирующая статус Уполномоченного, дублирует положения Указа Президента №986, но и это, по мнению автора, можно считать достижением законодателя.

Проведённое исследование показало, что именно омбудсмен стоит во главе государственной правозащитной политики в отношении защиты прав ребёнка. Он, как и Президент России, явился инициатором предложений по учреждению института Уполномоченного по правам ребёнка в регионах.

С 2012 года также действует другой важнейший закон⁵⁵⁵, который был разработан омбудсменом в целях создания механизма, способного оградить детей от воздействия информации, способствующей развитию у них нравственных страданий, психических заболеваний и искажению традиционных русских семейных ценностей. Конечно же, речь идёт о последствиях влияния на ребёнка телевидения, Интернета, радиопередач, газет и журналов, компьютерных игр и др.

⁵⁵³ См.: Федеральный закон от 03.12.2011 № 378-ФЗ (ред. от 30.12.2012) «О внесении изменений в Федеральный закон "Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации" и отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с введением института Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка»// Собрание законодательства РФ. 05.12.2011. № 49 (ч. 5). Ст. 7056.

⁵⁵⁴ См.: Ст. 16.1 Федерального закона от 24.07.1998 № 124-ФЗ (ред. от 02.12.2013) «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации»// Собрание законодательства РФ. 03.08.1998. № 31. Ст. 3802.

⁵⁵⁵ Федеральный закон от 29.12.2010 № 436-ФЗ (ред. от 14.10.2014) «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию»// Собрание законодательства РФ. 03.01.2011. № 1. Ст. 48.

Таким образом, Уполномоченный получил право разрабатывать специальные программы совместно с другими правозащитными органами и организациями в целях пресечения распространения подобных, отрицательно влияющих на развитие ребёнка материалов. В качестве примера можно привести мероприятия по блокированию интернет-сайтов, содержание которых способствует разрушению психики ребёнка.

Говоря о праве омбудсмана по его требованию немедленно на бесплатной основе получать необходимую информацию от различных государственных органов, необходимую для выполнения им мероприятий по защите детства, важно помнить, что в помощь Уполномоченному существуют нормы специального закона⁵⁵⁶. Автор напоминает, что данное право гарантировано ему (омбудсмену) Президентским Указом № 986. В качестве примера автором предлагается рассмотреть законодательство об актах гражданского состояния. Казалось бы, какое отношение оно имеет к Уполномоченному?! Имеет самое прямое, потому что его (Уполномоченного) право запрашивать необходимую информацию, касающуюся вопросов регистрации рождаемости и смертности несовершеннолетних, а также заключённых браков, закреплено в специальной статье соответствующего Закона⁵⁵⁷.

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

⁵⁵⁶ Федеральный закон от 09.02.2009 № 8-ФЗ (ред. от 28.12.2013, с изм. от 01.12.2014) «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» // Собрание законодательства РФ. – 16.02.2009. № 7. Ст. 776.

⁵⁵⁷ Ч.3 Ст.12 Федерального закона от 15.11.1997 № 143-ФЗ (ред. от 31.12.2014) «Об актах гражданского состояния» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2015) // Собрание законодательства РФ. 24.11.1997. № 47. Ст. 5340.

общественная проверка – совокупность действий субъекта общественного контроля по сбору и анализу информации, проверке фактов и обстоятельств, касающихся общественно значимой деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, а также деятельности, затрагивающей права и свободы человека и гражданина, права и законные интересы общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций;

общественная экспертиза – основанные на использовании специальных знаний и (или) опыта специалистов, привлеченных субъектом общественного контроля к проведению общественной экспертизы на общественных началах, анализ и оценка актов, проектов актов, решений, проектов решений, документов и других материалов, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, проверка соответствия таких актов, проектов актов, решений, проектов решений, документов и других материалов требованиям законодательства, а также проверка соблюдения прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций⁵⁵⁸.

Представляется важным обратиться к законодательству об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания,

⁵⁵⁸ См.: ч.1 ст.20, ч.2 ст.20, ч.1 ст.22, ч.4 ст.22 Федерального закона от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» // Российская газета. 23.07.2014. № 163 (6435). С. 15.

в котором определено создание общественной наблюдательной комиссии в правомочном составе⁵⁵⁹. Проведённое исследование показало, что комиссия направляет Федеральному Уполномоченному, уполномоченным в субъектах РФ материалы по итогам осуществления общественного контроля за обеспечением прав находящихся в местах принудительного содержания несовершеннолетних, беременных женщин и женщин, имеющих детей в домах ребенка исправительных учреждений⁵⁶⁰.

Таким образом, для уполномоченных деятельность общественных наблюдательных комиссий является дополнительной гарантией реализации своего права незамедлительно быть информированными о нарушениях прав ребёнка в местах принудительного содержания. С целью выявления нарушений прав ребёнка представляется правильным, что в структуру правового статуса омбудсменов вошло контрольное полномочие без специального разрешения посещать места содержания под стражей, в которых пребывают несовершеннолетние⁵⁶¹.

Кроме того, Федеральный Уполномоченный, уполномоченные в субъектах РФ обладают правом рассматривать адресованные им предложения, ходатайства, заявления и жалобы несовершеннолетних осуждённых, причём ответы уполномоченных цензуре не подлежат⁵⁶². По мнению автора, это высокое право и доверие. Думается, что переписка уполномоченных по правам ребёнка с осуждёнными несовершеннолетними будет способствовать совершенствованию деятельности учреждений, исполняющих наказания. Можно сделать вывод, что

⁵⁵⁹ Ст. 10 Федерального закона от 10.06.2008 № 76-ФЗ (ред. от 12.02.2015) «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания» // Собрание законодательства РФ. 16.06.2008. № 24. Ст. 2789.

⁵⁶⁰ Там же, п. 4.1 ч.1 ст. 15.

⁵⁶¹ См.: ст.7 Федерального закона от 15.07.1995 № 103-ФЗ (ред. от 22.12.2014) «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» // Собрание законодательства РФ. 17.07.1995. № 29. Ст. 2759; п.9 ч.4 ст.38 Закона РФ от 21.07.1993 № 5473-1 (ред. от 20.04.2015) «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы» // Ведомости СНД и ВС РФ. 19.08.1993. № 33. Ст. 1316; п. «е» ч.1 ст. 24 «Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации» от 08.01.1997 № 1-ФЗ (ред. от 20.04.2015) // Собрание законодательства РФ. 13.01.1997. № 2. Ст. 198.

⁵⁶² Ч. 4 Ст. 15 «Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации» от 08.01.1997 № 1-ФЗ (ред. от 20.04.2015) // Собрание законодательства РФ. 13.01.1997. № 2. Ст. 198.

проверочные мероприятия в целях соблюдения законности в отношении несовершеннолетних займут важное место в деятельности уполномоченных по правам ребёнка.

Продолжая исследовать направления деятельности Уполномоченного по правам ребёнка, автор обращается к позиции таких учёных, как А. Гармаш, М. Аносов, Д. Косихин, Н. Яшина, В. Еремченко, М. Синявская, которые обратили внимание на правовые основы деятельности Уполномоченного по правам ребёнка в Российской Федерации⁵⁶³. Рассматривая правовые основы деятельности Уполномоченного, они доказали, что его должность согласно законодательству содействует соблюдению прав ребёнка в России и противодействует их нарушению⁵⁶⁴.

Авторы останавливаются на анализе широты полномочий омбудсмана, реализации лозунга «Детям нужен свой защитник», введении в действие множества документов о нём, главнейший из которых – Указ Президента РФ № 986, привнесении в жизнь аналитики проблемы функционирования Уполномоченного с выделением таких важных задач, как обеспечение гарантий и законных интересов, прав и свобод ребёнка; развитие и дополнение существующих форм и средств защиты прав ребёнка во взаимодействии с органами государственной власти и органами местного самоуправления, в компетенцию которых входит защита прав и законных интересов ребёнка; реальное содействие восстановлению нарушенных прав ребёнка; анализ состояния дел по соблюдению прав ребёнка и подготовка предложений по совершенствованию законодательства⁵⁶⁵.

Проведённое исследование показало, что деятельность Уполномоченного основана на взаимодействии с исполнительной властью, органами местного самоуправления, социальными институтами и организациями. Можно сделать вывод, что Аппарат Уполномоченного по правам ребёнка выполняет широкий круг

⁵⁶³ См.: Уполномоченный по правам ребёнка в России / А. Гармаш, М. Аносов, Д. Косихин, Н. Яшина, В. Еремченко, М. Синявская // Российская правовая газета «ЭЖ-Юрист». 10.2012. №39. С. 15.

⁵⁶⁴ Там же, с.15.

⁵⁶⁵ Там же, с.15.

задач. Автор считает, что и органы опеки и попечительства, и комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав должны оказывать помощь Уполномоченному в сфере уведомления его о нарушениях прав ребёнка.

Подытоживая реализацию задач и прав Уполномоченного по правам ребёнка, представляется важным заметить, что помощь, оказываемая ребёнку Уполномоченным, является бесплатной, включая мероприятия, связанные с защитой прав детей, нарушенных органами исполнительной власти.

Автор соглашается с С.Г. Сергеевым в том, что

1) Уполномоченного по правам ребёнка следует рассматривать как инкорпорированный в отечественную систему государственного управления формализованный внеконституционный институт, в определенном сегменте функционально связывающий государственные и государственно-общественные по своей природе структуры, включенные в систему публичного управления;

2) Федеральный Уполномоченный по вопросам, отнесенным к его компетенции, обеспечивает управленческую коммуникацию не только «по горизонтали» (Президент РФ – Общественная палата РФ), но и «по вертикали» (Президент РФ – региональные уполномоченные по правам ребёнка)⁵⁶⁶.

Итак, деятельность Федерального Уполномоченного по правам ребёнка обеспечивается аппаратом Общественной палаты. Речь идёт об организационном, правовом, аналитическом, информационном, документационном, финансовом и материально-техническом обеспечении его деятельности⁵⁶⁷. Автор считает неверным, что в реализации статуса омбудсмен зависит от иных учреждений. Поскольку независимость – важнейший принцип функционирования Уполномоченного, было бы разумным функции Общественной палаты в вопросе всех ви-

⁵⁶⁶ Сергеев С.Г. "Уполномоченные" и "спецпредставители": расширение и углубление внеконституционности в системе государственного управления современной России // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 10. С. 13, 16.

⁵⁶⁷ Ч.1 Ст.26 Федерального закона от 04.04.2005 № 32-ФЗ (ред. от 20.04.2014) «Об Общественной палате Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 11.04.2005. № 15. Ст. 1277.

дов обеспечения реализации статуса Уполномоченного возложить на его собственный аппарат (Уполномоченного по правам ребёнка). Только тогда представится возможным обеспечить работу Федерального Уполномоченного и уполномоченных в субъектах РФ в рамках единой системы и обеспечить полноценную реализацию контрольно-надзорных полномочий омбудсменов.

Хиль-Роблес А., исследовав статусы омбудсменов в Швеции, Финляндии, Норвегии, Дании, Новой Зеландии, Северной Ирландии, Канаде, США и указав на недостаточность общественного контроля со стороны средств массовой информации⁵⁶⁸, счёл необходимым выделить контрольные функции омбудсмена как заглавные⁵⁶⁹.

В результате проведённого исследования административно-правового статуса Федерального Уполномоченного автор пришёл к выводу, что осуществляемую Федеральным Уполномоченным контрольно-надзорную деятельность, в том числе в отношении уполномоченных по правам ребёнка в субъектах РФ, не следует оставлять без внимания. Это важнейшее направление в реализации Уполномоченным своего правового статуса. Мы считаем, что приоритетной формой защиты детства для Уполномоченного является осуществление надзора за соблюдением законов, регламентирующих реализацию и защиту прав, свобод и законных интересов ребенка.

По мнению автора, предметом надзора должно явиться соблюдение прав и свобод ребёнка федеральными министерствами, службами и иными федеральными органами исполнительной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, их должностными лицами, субъектами осуществления общественного контроля за обеспечением прав ребёнка в местах

⁵⁶⁸ Хиль-Роблес А. Парламентский контроль за администрацией (институт омбудсмана). М.: Издательство «Ad Marginem», 1997. С. 24.

⁵⁶⁹ См.: там же, с. 35-137.

принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций. Аналогичными надзорными функциями должны обладать и уполномоченные в субъектах РФ.

Можно сделать вывод, что Федеральный Уполномоченный не должен подменять

– органы прокуратуры, осуществляющие надзорные полномочия, а являться альтернативным средством защиты ребёнком своих прав, свобод, законных интересов;

– государственные органы и должностных лиц, в компетенцию которых входит реализация контрольных мероприятий за соблюдением прав, свобод и законных интересов ребёнка.

При осуществлении полномочий по надзору за соблюдением прав, свобод и законных интересов ребёнка Федеральный Уполномоченный, уполномоченные в субъектах РФ должны:

а) рассматривать и проверять любые заявления, жалобы и иные сообщения каждого ребёнка о нарушении его (ребёнка) прав и свобод;

б) разъяснять родителям ребёнка порядок защиты прав и свобод (ребёнка);

в) принимать меры по предупреждению и пресечению нарушений прав и свобод ребёнка, привлечению к ответственности лиц, нарушивших их (права и свободы ребёнка), и возмещению причиненного ущерба.

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

Проведённое исследование выявило следующую необходимость: в случаях, когда нарушение прав и свобод ребёнка имеет характер административного

правонарушения, предоставить Федеральному Уполномоченному, уполномоченным в субъектах РФ право незамедлительно уведомлять о правонарушении орган или должностное лицо, которые вправе рассматривать данные дела.

Автор соглашается с И.С. Дикаревым, сказавшим, что единство целей деятельности Уполномоченного по правам человека и Уполномоченного по правам ребенка предполагает, что оба они должны обладать равными процессуальными полномочиями в сфере судопроизводства⁵⁷⁰.

Представляется важным, что и Президент РФ в своём Указе о национальной стратегии действий в интересах детей рассчитывает на расширение влияния института Уполномоченных по правам ребёнка на всех уровнях и создание системы постоянного мониторинга и оценки участия детей в принятии решений, затрагивающих их (детей) права, свободы и законные интересы⁵⁷¹.

С этой целью необходимо наделить Уполномоченного по правам ребёнка аналогичными контрольными полномочиями, которыми обладает Уполномоченный по правам человека, а именно при проведении проверки по жалобе знакомиться с уголовными, гражданскими делами и делами об административных правонарушениях, а также с материалами, по которым отказано в возбуждении уголовных дел. Представляется целесообразным в будущем Законе «Об Уполномоченном по правам ребёнка в Российской Федерации» обязать Федерального Уполномоченного, уполномоченных в субъектах РФ по результатам рассмотрения жалобы действовать аналогичным с Уполномоченным по правам человека образом:

– обращаться к прокурору с требованием о защите прав, свобод, интересов ребёнка в суде, нарушенных решениями или действиями (бездействием) государственных органов, органов местного самоуправления или должностными лицами, участвовать в процессе в качестве третьего лица;

⁵⁷⁰ Дикарев И.С. Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по правам ребенка как участник уголовного судопроизводства: постановка проблемы // Российская юстиция. 2012. № 2. С. 46.

⁵⁷¹ См.: глава VII Указа Президента РФ от 01.06.2012 № 761 «О Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012 - 2017 годы» // Собрание законодательства РФ. 04.06.2012. № 23. Ст. 2994.

- обращаться в компетентные государственные органы с ходатайством о возбуждении дисциплинарного или административного производства либо уголовного дела в отношении должностного лица, в решениях или действиях (бездействии) которого усматриваются нарушения прав, свобод, интересов ребёнка;
- обращаться в прокуратуру с ходатайством о проверке вступившего в законную силу решения, приговора суда, определения или постановления суда, либо постановления судьи по делам о нарушении прав, свобод, интересов ребёнка;
- излагать свои доводы должностному лицу, которое вправе вносить протесты, а также присутствовать при судебном рассмотрении дела в порядке надзора;
- обращаться в Конституционный Суд Российской Федерации с жалобой на нарушение конституционных прав, свобод, интересов ребёнка законом, применённым или подлежащим применению в конкретном деле.

Мы считаем, что рассмотрение жалоб детей, касающихся нарушения их прав, свобод и законных интересов, является приоритетным направлением в деятельности Уполномоченного по правам ребёнка. Так, А.П. Евдошенко, исследовав конституционно-правовой статус Уполномоченного по правам человека, пришёл к выводу, что общие сроки рассмотрения жалоб граждан, установленные специальным законом⁵⁷², не должны распространяться на обращения к Уполномоченному по правам человека⁵⁷³. Думается, что и сроки рассмотрения обращений (жалоб, заявлений, предложений), адресуемых Уполномоченному по правам ребёнка, должны быть сокращены. Предлагаем установить срок рассмотрения письменного обращения не более 7 дней. Мы считаем, что государственные органы, органы местного самоуправления, должностных лиц необходимо обязать предоставлять Уполномоченному по правам ребёнка документы и материалы,

⁵⁷² См.: Ст.12 Федерального закона от 02.05.2006 № 59-ФЗ (ред. от 24.11.2014) «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 08.05.2006. № 19. Ст. 2060.

⁵⁷³ Евдошенко А.П. Конституционно-правовой статус Уполномоченного по правам человека Российской Федерации: Теория, практика, перспективы: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб, 2009. С. 15.

необходимые для рассмотрения обращения, в течение 48 часов. Данная поправка будет способствовать усиленному вниманию Омбудсмена правам, свободам и законным интересам детей, реализации их на практике и в случае нарушения незамедлительному их (прав, свобод, законных интересов) восстановлению, а также совершенствованию государственными органами реализации административных процедур в сфере государственного управления защитой прав ребёнка.

Особый интерес представляет реализация Федеральным омбудсменом контрольных полномочий в отношении региональных уполномоченных. В случае функционирования института Уполномоченного по правам ребёнка в России в рамках единой системы Федеральный омбудсмен, реализуя контрольные мероприятия, не должен забывать о принципах, лежащих в основе функционирования уполномоченных в субъектах РФ.

Безусловно, дело не должно доходить до описанной С.Г. Сергеевым ситуации, когда Федеральный Уполномоченный обязал объясняться Уполномоченного по правам ребёнка Саратовской области Ю. Ерофееву о причинах личной задолженности по оплате жилищно-коммунальных услуг⁵⁷⁴.

Автор пришёл к выводу, что контрольные полномочия Федерального Омбудсмена по правам ребенка должны выражаться в таких возможностях, как

- коллегиально обсуждать полезный опыт в субъектах РФ;
- координировать деятельность омбудсменов в субъектах РФ, в том числе на периодических съездах «Ассоциации уполномоченных по правам ребёнка»;
- разрешать споры и устранять разногласия, возникшие между уполномоченными в субъектах РФ;
- приостанавливать решения уполномоченных в субъектах РФ;
- привлекать омбудсменов в субъектах РФ к проверкам положения ребёнка в тех или иных детских учреждениях;

⁵⁷⁴ Сергеев С.Г. "Уполномоченные" и "спецпредставители": расширение и углубление внеконституционности в системе государственного управления современной России // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 10. С. 13.

- направлять необходимые с его точки зрения рекомендации в субъекты Российской Федерации;
- освещать в документах, направляемых в субъекты РФ, результаты решения детских вопросов по тем или иным позициям;
- использовать региональные СМИ, освещая в них наиболее важные проблемы осуществления государственного управления защитой детства и обеспечения на территории России положений Конвенции ООН о правах ребёнка;
- применять к региональным уполномоченным меры дисциплинарного воздействия;
- выработать единые стандарты государственного управления защитой прав ребёнка, которым обязаны следовать в своей работе уполномоченные в субъектах РФ;
- проверять результаты деятельности уполномоченных в субъектах РФ;
- истребовать от уполномоченных по правам ребёнка в субъектах РФ необходимые документы, материалы и иные сведения;
- разрабатывать методы и формы работы уполномоченных в субъектах РФ;
- заслушивать ежегодный отчёт уполномоченных в субъектах РФ;
- трижды вносить в законодательный (представительный) орган субъекта РФ кандидатуру на должность Уполномоченного по правам ребёнка;
- самостоятельно назначать кандидата на должность Уполномоченного Омбудсмана в субъекте РФ в случае трёхкратного его неизбрания законодательным (представительным) органом субъекта РФ⁵⁷⁵.

Мы считаем, что данные контрольные полномочия Федерального Уполномоченного будут способствовать комплексной защите института детства в каждом субъекте Российской Федерации, а также будут служить демократизации и повышению эффективности деятельности региональных уполномоченных по правам ребёнка.

⁵⁷⁵ См.: Ст.35 проекта Федерального закона «Об Уполномоченном по правам ребёнка в Российской Федерации» (прил. 1).

Обязанности. Поскольку в соответствии с законодательством Российской Федерации уполномоченные по правам ребёнка входят в систему профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних⁵⁷⁶, представляется правильным, что одна из важнейших обязанностей Уполномоченного по правам ребёнка – переписка с несовершеннолетними⁵⁷⁷, из которой омбудсмен узнаёт о случаях нарушений прав ребёнка. В настоящее время механизм доступности Уполномоченного для ребёнка до конца не разработан, однако принимаются меры по его совершенствованию. Проведённое исследование показало, что выделенная телефонная линия – приоритетный способ обращения ребёнка к Уполномоченному с просьбой оказать помощь. Опыт Шотландии это наглядно демонстрирует. Там каждый ребёнок может лично позвонить Комиссару по делам детей и молодёжи. Думается, что и российские омбудсмены должны попробовать использовать данный опыт в своей работе по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних.

В разработанном проекте Закона «Об Уполномоченном по правам ребёнка в Российской Федерации» автор выделил следующие обязанности Федерального Уполномоченного по правам ребёнка:

– обладать знаниями о правах ребёнка в современном мире, т.е. изучать огромный пласт общечеловеческой культуры (обладание знаниями о правах ребёнка даёт ориентир личности уполномоченных в оценке существующих политических режимов, гуманитарной деятельности, правовой и нравственной культуры политических лидеров, правосознания народов, населяющих Россию);

– следовать требованиям международно-правовых документов последних десятилетий;

– выполнять обязательства, принятые в связи с ратификацией Конвенции о правах ребёнка;

⁵⁷⁶ Ч.3 Ст.4 Федерального закона от 24.06.1999 № 120-ФЗ (ред. от 31.12.2014) «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» // Собрание законодательства РФ. 28.06.1999. № 26.Ст. 3177.

⁵⁷⁷ Там же, ч.8.1 ст.15.

- прилагать усилия по оказанию помощи уполномоченным в субъектах РФ, обеспечению реализации их статуса в рамках парламентской модели;
- добиваться изменения демографических процессов в сторону увеличения количественных показателей рождения детей;
- влиять на изменение отношения государства и общества к детям;
- выстраивать новую этику взаимоотношений мира взрослых с миром детства;
- сосредотачиваться на поддержке института семьи как наиболее благоприятной для развития ребёнка сферы посредством всех доступных средств;
- влиять на изменение социальной политики государства, её переориентации на разработку межведомственной системы защиты детства;
- включаться в сложные процессы разрешения детских конфликтов, связанных с проблемами насилия, жестокости в семье, усыновления, жилья, алиментов;
- накапливать опыт и открывать новые перспективные направления в формировании независимого механизма контроля за реализацией прав ребёнка на государственном и региональном уровнях;
- добиваться совершенствования системы государственного управления в сфере регулирования правового положения детей мигрантов, содействия международного сообщества, в том числе ООН и др.

Широ В.С. в своей работе о правах ребёнка не только раскрывает основные направления деятельности Российского государства по обеспечению прав и законных интересов детей в современных социально-экономических условиях, но констатирует широкий круг основных обязанностей Уполномоченного по правам ребёнка и его функций. По его мнению, общими основными обязанностями Уполномоченного по правам ребёнка являются:

- обеспечение гарантий государственной защиты прав, свобод, и законных интересов ребёнка;

- содействие в совершенствовании законодательства о правах, свободах и законных интересах ребёнка;
- совершенствование механизма обеспечения и защиты прав, свобод и законных интересов ребёнка;
- содействие беспрепятственной реализации и восстановлению нарушенных прав, свобод и законных интересов ребёнка;
- содействие деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных и иных некоммерческих организаций в области обеспечения и защиты прав, свобод и законных интересов ребёнка;
- информирование общественности о состоянии соблюдения и защиты прав, свобод и законных интересов ребёнка, пропаганда положений Конвенции ООН о правах ребёнка и института Уполномоченного;
- развитие международного сотрудничества в области обеспечения прав, свобод и законных интересов ребёнка;
- разъяснение и пропаганда прав, свобод и законных интересов ребёнка среди детей и их законных представителей и др.⁵⁷⁸

Разнообразие обязанностей Уполномоченного по правам ребёнка, в известной мере оправданных, не отменяет, однако, и ряд общих функций. Необходимо выделять такие функции Уполномоченного, как **имплементация** международного законодательства о защите детства, корректировка и совершенствование законодательства о своём правовом статусе, пропаганда положений Конвенции о правах ребёнка (**просветительская**), предупреждение нарушений прав ребёнка (**превентивная**), координация деятельности правозащитных органов и общественных организаций, выявление причин нарушений прав ребёнка (**диагностическая**).

⁵⁷⁸ Широ В.С. Права ребёнка: необходимость внедрения новых механизмов защиты: монография. Волгоград: Волгоградское научное издательство, 2009. С. 137, 138, 139.

Следует отметить, что в целях увеличения роли социальных начал в правозащитной деятельности Уполномоченного необходимо процедурное оформление аспекта публичной власти омбудсмана. Только в этом случае Уполномоченный по правам ребёнка сможет обеспечить охрану и реализацию прав и законных интересов российских детей, в том числе, детей-сирот, разработать меры, способные искоренить коррупциогенность в государственном управлении сферой защиты детства. Он (Уполномоченный) должен использовать в своей работе прозрачные административные процедуры: простые, хорошо себя зарекомендовавшие в деятельности Уполномоченного по правам человека.

Примечательно, что вопросу разработки административно-правовых процедур Президент Российской Федерации уделил внимание ещё в 2003 году⁵⁷⁹. В последние годы было принято более семидесяти административных регламентов федеральных органов исполнительной власти. В настоящее время при участии автора идёт разработка регламента деятельности Федерального Омбудсмана при Президенте РФ по правам ребёнка.

Считаем, что в настоящее время современно и актуально звучит мысль М.С.Студеникиной об административном законодательстве, которое весьма недавно встало на путь преодоления «процессуального нигилизма»⁵⁸⁰.

Помимо отсутствия комплексного Федерального Закона «Об Уполномоченном по правам ребёнка в Российской Федерации», на повышение эффективности деятельности омбудсмана также негативно влияет такой фактор, как нежелание законодателя сделать попытку принять Федеральный Закон «Об административных процедурах»⁵⁸¹, который был разработан почти пятнадцать лет назад.

⁵⁷⁹ См.: Послание Президента РФ Федеральному Собранию «Послание Президента России Владимира Путина Федеральному Собранию РФ» // Российская газета. 17.05.2003. № 93. С. 4.

⁵⁸⁰ Студеникина М.С. К проекту Кодекса РФ об административных правонарушениях // Журнал Российского права. 1998. № 6. С. 120.

⁵⁸¹ Проект Федерального закона № 64090-3 «Об административных процедурах» (ред., внесенная в ГД ФС РФ) // СПС «Консультант Плюс».

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

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

Таким образом, продолжится регулирование общественных отношений в работе с детьми на основе не только соответствующих законов, но и необходимых подзаконных нормативных правовых актов. Оно будет осуществляться посредством принятия их (подзаконных актов) Федеральным Омбудсменом и уполномоченными по правам ребёнка в субъектах РФ. Это позволит обеспечить должное административно-правовое регулирование деятельности уполномоченных по правам ребёнка. При этом не будут забыты, по мнению автора, определённые виды контроля с его стороны в отношении других органов, будут обеспечены охрана и защита прав и законных интересов ребёнка, а также реализован на практике термин «охранительно-защитная деятельность» Уполномоченного по правам ребёнка. Если представить себе две стороны медали в реализации законной деятельности Уполномоченного, то на одной её стороне будет ярко прописано слово «внедрять», а на другой – «контролировать»⁵⁸².

⁵⁸² Шамрин М.Ю. Совершенствование законодательства о статусе Уполномоченного по правам ребёнка: теоретический аспект // Известия Тульского государственного университета. Экономические и юридические науки. 2013. № 3-2. С. 230-233.

Следует выделить ещё одну важнейшую обязанность Уполномоченных – выстраивать свою деятельность по распространению знаний о правах ребёнка среди детей и взрослых, а именно: добиваться включения этой проблемы в школьную программу по внедрению в сознание детей их прав, свобод и законных интересов, так как это будет способствовать совершенствованию их правовых знаний.

И делать это можно через элементы сказок, игр и творчества, привлекая не только учителей и воспитателей, но и родителей, а также путём внедрения должности школьного Уполномоченного по правам ребёнка, уже имеющего быть в ряде московских школ. Думается, что Уполномоченный по правам ребёнка должен инициировать также разработку специальной литературы для детей, позволяющей ребёнку осознать положения Международных документов о защите прав человека. В качестве примера следует обратить внимание на «Всеобщую декларацию прав человека для детей и взрослых»⁵⁸³, автором которой явился детский писатель Андрей Усачёв. В своей работе ему удалось пересказать положения Всеобщей Декларации прав человека⁵⁸⁴ в доступной для ребёнка интерпретации.

Обратимся к проблеме гарантий и компенсаций, являющихся ещё одним важным элементом в реализации Уполномоченным его административно-правового статуса. Все, кто мешает законной деятельности Уполномоченного по правам ребёнка, несут прямую ответственность посредством наложения административных штрафов от одной до трёх тысяч рублей⁵⁸⁵.

Суммы денежных взысканий за нарушение законодательства о Федеральном Уполномоченном по правам ребёнка подлежат зачислению в федеральный

⁵⁸³ Усачёв А. Всеобщая Декларация прав человека для детей и взрослых. М.: Ангстрем, 1992. 60 с.

⁵⁸⁴ Всеобщая декларация прав человека (принята 10.12.1948 Генеральной Ассамблеей ООН) // Международное публичное право. Сборник документов. Т. 1. М.: БЕК, 1996. С. 460 - 464.

⁵⁸⁵ Ст.17.2.1 «Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 02.05.2015) // Собрание законодательства РФ. 07.01.2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

бюджет по нормативу 100 процентов⁵⁸⁶. Думается, что цифровые показатели величины ответственности за неисполнение требований Федерального Уполномоченного слишком малы, поэтому они должны подвергнуться корректировке в сторону увеличения⁵⁸⁷.

В целях реформирования института ответственности за неисполнение требований Уполномоченного считаем необходимым обратиться к шотландскому опыту и констатировать факт более серьёзного отношения шотландского законодателя к неисполнению требований Уполномоченного. Так, любое лицо, которое отказывается явиться к Шотландскому Уполномоченному (Комиссару по делам детей и молодёжи), скрывает необходимую информацию и уничтожает документы, являющиеся доказательствами по делу, признается виновным в совершении правонарушения и (или) преступления и несет суммарную ответственность в виде штрафа или тюремного заключения на срок не более трех месяцев.

В настоящее время важным направлением в реализации статуса Федерального Уполномоченного по правам ребёнка и уполномоченных в субъектах Российской Федерации должно стать решение проблем детей беженцев и мигрантов, в том числе детей-сирот, не имеющих гражданства российской Федерации и проживающих на её территории.

Так, например, известно, что в 1984 году около 1800 детей-сирот из Афганистана в целях реализации важнейшего права на образование прибыли на территорию СССР⁵⁸⁸. Однако пройдя обучение, они оказались в крайне тяжелом положении в связи с тем, что большинству из них виза не была продлена, отсутствовала возможность вернуться в Афганистан. Только некоторым из них удалось получить статус беженца или получить гражданство России. Статус же

⁵⁸⁶ Ст.46 «Бюджетного кодекса Российской Федерации» от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 26.12.2014, с изм. от 08.03.2015) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.03.2015) // Собрание законодательства РФ. 03.08.1998. № 31. Ст. 3823.

⁵⁸⁷ Шамрин М.Ю. Сравнительный анализ административно-правового статуса Уполномоченного по правам ребёнка в России и Шотландии // Известия Тульского государственного университета. Экономические и юридические науки. 2013. № 5-2. С. 166.

⁵⁸⁸ Обзор положения Афганских детей-сирот на территории Российской Федерации. М., 2000. С. 3.

большинства детей был не определён, фактически они стали нелегальными иностранцами, проживающими в России, лицами без гражданства. Это повлекло за собой целый ряд проблем, главнейшая из которых – невозможность получить медицинскую помощь.

С 1998 года именно уполномоченные по правам ребёнка для решения проблем афганских детей-сирот, проживавших в России, способствовали совершенствованию законодательной и административной систем с целью ускорения процесса получения афганскими детьми российского гражданства или статуса беженца, а также осуществления регистрации по месту жительства. В результате длительного отсутствия должного административно-правового регулирования статуса афганских детей-сирот частично их проблемы удалось решить только лишь к 2000 году.

Сегодня российское законодательство нацелено на защиту всех категорий детей, в том числе детей беженцев и мигрантов. В результате военных действий только в июне-июле 2014 года 180 тысяч беженцев, бежавших от расправы и уничтожения, прибыли в Россию из Украины. Из них более 22 тысяч – дети, в том числе оставшиеся без попечения родителей, выехавшие вместе с опекунами или в составе семейных детских домов⁵⁸⁹. На встрече с представителями Международного Комитета Красного Креста (МККК) именно Уполномоченный обсуждал вопросы оказания гуманитарной помощи жителям юго-востока Украины и, в первую очередь, детям. Омбудсменом было заявлено, что всех, кто законно пересёк границу, Россия принимает и будет принимать, исходя исключительно из права ребёнка на жизнь и спасая украинских сирот, которые оказались в самом тяжёлом положении⁵⁹⁰. При этом Уполномоченный по правам ребёнка призвал активней развивать сеть представительств МККК.

Ранее проблемы правового регулирования статуса детей мигрантов всё ещё требовали принятия важных решений. Известно, что в соответствии с Законом о

⁵⁸⁹ См.: Режим доступа: URL: <http://www.rfdeti.ru/display.php?id=8665>.

⁵⁹⁰ Режим доступа: URL: <http://www.rfdeti.ru/display.php?id=8669>.

правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации, прибывшим в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы, предоставляется возможность продлить срок своего временного пребывания⁵⁹¹ в Российской Федерации, но не более чем на один год⁵⁹². Однако долгое время законодательством не был урегулирован вопрос о продлении срока действия миграционной карты их (иностранных граждан) детей, обучающихся в школах (за исключением детей иностранных граждан, являющихся высококвалифицированными специалистами). Таким образом, если ребёнок по истечении 90 дней своего законного пребывания на территории Российской Федерации не был вывезен за пределы России, то в таком случае он приобретал статус нелегального мигранта, несмотря на то, что его родитель имел право на законное пребывание на территории Российской Федерации. В связи с этим ребёнок, у которого истёк срок действия миграционной карты, не мог получить гарантированные Конвенцией ООН о правах ребёнка образовательные, медицинские и другие услуги на территории Российской Федерации.

Именно Уполномоченный по правам ребёнка как гарант исполнения требований Конвенции о правах ребёнка обратил внимание на данную проблему. Он выявлял категории таких детей и совместно с федеральным органом исполнительной власти в сфере миграции предпринимал меры по решению данной проблемы и обеспечению Конвенционных прав и интересов детей. Предлагал не отправлять каждые 90 дней ребёнка иностранных граждан, легально работающих в России, за пределы Российской Федерации, а потом ввозить его обратно, а решать проблемы данной категории детей в индивидуальном порядке. Именно Федеральным Уполномоченным проблема доступа к образовательным услугам детей иностранных граждан, прибывших в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы, была решена. По его инициативе Закон о правовом

⁵⁹¹ Ч.1 Ст.5 Федерального закона от 25.07.2002 № 115-ФЗ (ред. от 28.12.2013) «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 10.01.2014) // Собрание законодательства РФ. 29.07.2002. № 30. Ст. 3032.

⁵⁹² Там же, ч.5 ст.5.

положении иностранных граждан был дополнен нормой следующего содержания: *срок временного пребывания в Российской Федерации иностранного гражданина, прибывшего в Российскую Федерацию в целях обучения и поступившего в образовательную организацию для получения образования по основной профессиональной образовательной программе, имеющей государственную аккредитацию, продлевается до окончания срока обучения данного иностранного гражданина в указанной образовательной организации*⁵⁹³. Таким образом, можно сделать вывод, что Уполномоченному удалось обеспечить реализацию положений Конвенции ООН о правах ребёнка в отношении детей трудовых мигрантов, работающих в России.

Кроме того, Уполномоченный по правам ребёнка как ответственный за соблюдение требований Конвенции о правах ребёнка обратил внимание на исполнение таких гарантий, как право на зачисление в российские школы и медицинское обслуживание детей украинских беженцев на территории России. По его инициативе выделены дополнительные средства из федерального бюджета на организацию учебного процесса для 62 тысяч прибывших украинских детей, а в 65 субъектах Российской Федерации 143 школы, переоборудованные под пункты временного размещения, своевременно начали учебный год (сентябрь 2014 года)⁵⁹⁴.

Выявив грубые нарушения конвенционных прав несовершеннолетних беженцев, которым было отказано в медицинском обслуживании на территории России, Уполномоченный включился в разрешение этой проблемы вместе с Федеральным фондом обязательного медицинского страхования. Все нарушения были пресечены⁵⁹⁵.

⁵⁹³ Ч.7 Ст.5 Федерального закона от 25.07.2002 № 115-ФЗ (ред. от 28.12.2013) «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 10.01.2014) // Собрание законодательства РФ. 29.07.2002. № 30. Ст. 3032.

⁵⁹⁴ Режим доступа: URL: <http://www.rfdeti.ru/display.php?id=8849>.

⁵⁹⁵ Режим доступа: URL: <http://www.rfdeti.ru/display.php?id=3778>.

Мы считаем, что проблемы легализации нахождения детей беженцев на территории России должны решаться не изолированно, сами по себе, а при содействии Уполномоченного по правам ребёнка, а также международного сообщества, в том числе УВКБ ООН. Уполномоченный по правам ребёнка должен инициировать разработку соответствующих документов на основе исторического опыта, например, «Соглашения между Правительством Союза Советских Социалистических Республик и Правительством Демократической Республики Афганистан о направлении и приёме афганских детей-сирот на обучение в школах-интернатах СССР»⁵⁹⁶, отчёта о положении детей-мигрантов в российских городах⁵⁹⁷ и др.

По мнению автора, в работе с детьми беженцев Уполномоченному следует использовать анкетирование школьников, не имеющих российского гражданства, исследовать их образовательные успехи и планы. Важно быть в курсе их внешкольных занятий, проверять, доступна ли им система здравоохранения, предотвращать противоправное поведение на ранних стадиях его формирования. С этой целью Уполномоченный должен тщательно изучить нормы и ценности, которым следуют дети беженцев, а также этнические, языковые и социально-экономические характеристики их семей.

Следует выделить десять проблем детей беженцев, к решению которых необходимо незамедлительно подключиться и Уполномоченному по правам ребёнка. Это проблемы законодательного характера, статистического учёта, концентрации беженцев и сегрегации школ, интеграции и языкового барьера, функционирования социальных служб, деятельности диаспоральных организаций,

⁵⁹⁶ См.: прил.1 к Обзору положения афганских детей-сирот на территории Российской Федерации. М., 2000. С. 25-31.

⁵⁹⁷ Например, см.: Положение детей мигрантов в Санкт-Петербурге / Д.А. Александров, В.А. Иванюшина, В.В. Костенко, С.С. Савельева, К.А. Тенишева. М.: Детский фонд ООН (ЮНИСЕФ), 2012. 40 с.

института толерантности, взаимодействия между организациями, защищающими права ребёнка, динамики ситуации вокруг детей, разнообразия предложений экспертов⁵⁹⁸.

Таким образом, ещё одна важнейшая обязанность Уполномоченного по правам ребёнка – добиваться совершенствования системы государственного управления в сфере регулирования правового положения детей беженцев, содействия международного сообщества, в том числе ООН. Считаем, что именно Федеральный Уполномоченный должен занять центральное место в структуре взаимодействия органов и организаций, связанных с решением проблем детей беженцев и мигрантов.

⁵⁹⁸ Например, см.: Положение детей мигрантов в Санкт-Петербурге / Д.А. Александров, В.А. Иванюшина, В.В. Костенко, С.С. Савельева, К.А. Тенишева. М.: Детский фонд ООН (ЮНИСЕФ), 2012 С. 11-19.

§ 2.2. Повышение эффективности реализации статуса Уполномоченного по правам ребёнка

Деятельность российского Уполномоченного по правам ребёнка осуществляется уже в продолжение ряда лет. Её результаты интегрируются не только в практику защиты детства в России, но и в мировой опыт. Таким образом, можно сделать вывод, что в целях повышения эффективности административно-правового статуса Уполномоченного до уровня своих коллег из ENOC⁵⁹⁹ необходимо:

- выработать соответствующие механизмы предупреждения коррупции, представляющей, по мнению автора, угрозу стабильности правозащитной деятельности института Уполномоченного по правам ребёнка;

- закрепить перечень форм и методов работы Уполномоченного на уровне Федерального Закона «Об Уполномоченном по правам ребенка в Российской Федерации» и продолжить разработку новых форм и методов деятельности Уполномоченного.

Согласимся с М.М. Поляковым, считающим, что коррупция создаёт угрозу правозащитным институтам всех демократических государств⁶⁰⁰, Уполномоченный по правам ребёнка – не исключение. Думается, что достаточно четко социальный аспект коррупции отражён в определении, сформулированном В.Н. Кудрявцевым и В.Е. Эминовым: «под коррупцией как социально-правовым явлением обычно понимается подкупаемость и продажность государственных чиновников, должностных лиц, а также общественных и политических деятелей вообще»⁶⁰¹.

Повышению эффективности реализации статуса Уполномоченного будет способствовать наделение Омбудсмана правом участвовать в Координационных

⁵⁹⁹ Европейская сеть омбудсменов по правам ребёнка.

⁶⁰⁰ Поляков М.М., Посулихина Н.С. Противодействие коррупции как актуальное направление государственной политики // Известия Тульского государственного университета. Экономические и юридические науки. 2012. Вып. 1. Ч.1. Юридические науки. С. 261.

⁶⁰¹ Цит. по: Нечевин Д.К., Поляков М.М. Полномочия прокуратуры по противодействию коррупции в Российской Федерации: административно-правовые аспекты: монография / под ред. И.М. Мацкевича. М.: Проспект, 2013. С. 23.

совещаниях руководителей правоохранительных органов по борьбе с преступностью, на которых вырабатывается методика противодействия коррупции. Известно, что противодействие коррупции – это деятельность федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, институтов гражданского общества, организаций и физических лиц в пределах их полномочий:

- по предупреждению коррупции, в том числе по выявлению и последующему устранению причин её (профилактика коррупции);
- по выявлению, предупреждению, пресечению, раскрытию и расследованию коррупционных правонарушений (борьба с коррупцией);
- по минимизации и (или) ликвидации последствий коррупционных правонарушений⁶⁰².

В настоящий момент деятельность Уполномоченного по правам ребёнка в Российской Федерации не в полной мере соответствует проводимой в стране государственной антикоррупционной политике. Тем не менее, концепция, заложенная в основу механизма противодействия коррупции, и концепция реализации статуса Федерального омбудсмана, осуществляющего контрольные мероприятия в отношении уполномоченных в субъектах РФ, имеют некоторые точки соприкосновения.

Важнейшими направлениями деятельности Уполномоченного по противодействию коррупции являются: а) усиление контроля за решением вопросов, содержащихся в обращениях и жалобах детей на нарушение их (детей) прав, свобод и законных интересов; б) оптимизация и конкретизация полномочий государственных органов и их работников, которые должны быть отражены в административных и должностных регламентах.

⁶⁰² Ч.2 Ст.1 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ (ред. от 22.12.2014) «О противодействии коррупции» // Собрание законодательства РФ. 29.12.2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6228.

В целях достижения положительных результатов государственной антикоррупционной политики важно обязать Уполномоченного рассматривать жалобы детей на решения или действия (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных служащих, даже если ранее эти решения или действия (бездействия) были обжалованы в судебном либо административном порядке, а права ребёнка восстановлены не были.

Можно прийти к выводу, что совершенствование форм и методов работы Федерального Уполномоченного, а также реализация им мероприятий по противодействию коррупции в совокупности – это и есть верный путь повышения эффективности функционирования Федерального омбудсмана и созданной в будущем, по мнению автора, единой системы уполномоченных по правам ребенка.

Сегодняшние достижения Шотландии и скандинавских стран, накопивших лучший, прогрессивный опыт в защите детства, не только изучаются Федеральным Уполномоченным, но и используются с учётом национальных российских традиций в практике каждого дня его работы с детьми в России в целом и в её субъектах, в частности, как в теоретическом плане (выработка российских документов на основе отечественного опыта и имплементации российским законодательством норм международного права о защите прав ребёнка), так и в практическом (функционирование уполномоченных в 85 субъектах России, понимание Федеральным Уполномоченным необходимости использования при реализации своего статуса выработанных европейскими омбудсменами и хорошо себя зарекомендовавших форм и методов работы).

Найденные и используемые формы работы не только апробируются, но и совершенствуются, анализируются результаты их внедрения, обсуждаются дальнейшие перспективные шаги в целях закрепления уже имеющегося опыта и обретения понимания того, что ещё предстоит сделать. Уполномоченный по пра-

вам ребёнка стоит во главе этой необходимой деятельности, добиваясь соблюдения единства формы и содержания в реализации своего статуса и статуса омбудсменов в Российских субъектах.

Изучение правового статуса Уполномоченного по правам ребёнка позволило прийти к выводу, что сегодня существует множество проблем, препятствующих омбудсмену в полной мере осуществлять государственное управление защитой прав ребёнка:

во-первых, до сих пор не создана единая структура института Уполномоченного по правам ребёнка в России; в связи с этим уполномоченные в субъектах РФ не могут полноценно реализовывать свой административно-правовой статус;

во-вторых, методика взаимодействия Уполномоченного по правам ребёнка с государственными органами, общественными правозащитными организациями только начинает разрабатываться; предполагается, что Уполномоченный должен стать главным элементом в системе государственного управления защитой прав ребёнка;

в-третьих, отсутствие Федерального Закона «Об Уполномоченном по правам ребёнка в Российской Федерации» не позволяет Федеральному Уполномоченному в полной мере контролировать деятельность уполномоченных в субъектах РФ, что дестабилизирует в определённой мере функционирование системы защиты детства в России;

в-четвёртых, в законодательном оформлении статуса уполномоченных по правам ребёнка не указаны этические начала их функционирования;

в-пятых, в настоящее время между Федеральным Уполномоченным и уполномоченными в субъектах РФ существуют разногласия в вопросе применения форм и методов их работы, что соответственно создаёт определённые проблемы в организации работы аппаратов всех российских омбудсменов.

С целью повышения эффективности реализации статуса Уполномоченного по правам ребёнка в Российской Федерации его (Уполномоченного) следует

наделить определёнными правами. В связи с этим в разработанном автором проекте Федерального Закона «Об Уполномоченном по правам ребенка в Российской Федерации» установлено, что Федеральный Уполномоченный при реализации своего статуса обладает такими правами, как *проведение правовой экспертизы проектов Законов о защите детства, затрагивающих вопросы реализации и защиты прав, свобод и законных интересов ребёнка; принесение протеста на приговор, определение или постановление суда, а также участие лично или через своих представителей в судебном рассмотрении дела в порядке надзора; обращение в Европейский суд по правам человека*⁶⁰³.

Думается, что для обеспечения организационных гарантий реализации Уполномоченным по правам ребенка своих полномочий целесообразно включить его в перечень субъектов, обладающих правом обжаловать вступившие в законную силу постановления по делам об административных правонарушениях, решения по результатам рассмотрения жалоб, протестов, что потребует внесения соответствующих изменений в главы 25 и 30 КоАП РФ⁶⁰⁴.

Что касается недостатков реализации своего статуса уполномоченными в субъектах РФ, то здесь необходимо отметить отсутствие в федеральном законодательстве, законодательстве субъектов РФ достаточных гарантий их независимости; юридической обязанности территориальных подразделений федеральных государственных органов по первому требованию омбудсменов предоставлять необходимые сведения, информацию и документы о нарушениях прав, свобод и законных интересов ребёнка; права на обжалование в суд действий и решений государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц, повлекших нарушение прав, свобод и законных интересов ребёнка; юридических оснований для взаимодействия с Федеральным Уполномоченным по правам ребёнка.

⁶⁰³ См. прил. 1: Законопроект «Об Уполномоченном по правам ребёнка в Российской Федерации».

⁶⁰⁴ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 02.05.2015) // Собрание законодательства РФ. 07.01.2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

Все это позволило выявить позиции, способствующие дальнейшему развитию института Уполномоченного по правам ребёнка. Получается, что активное реформирование статуса Уполномоченного по правам ребёнка носит достаточно сложный, противоречивый характер. С одной стороны, Уполномоченный, по мнению автора, должен

- обеспечивать более систематическое расследование нарушений прав ребёнка, как общее (расследование), так и частное;

- научиться выслушивать детей, учитывать их (детей) мнение в решении проблем (например, в Норвегии существует специальная программа «Откровенный разговор» («Straight talk»), в рамках которой дети общаются с Омбудсменом⁶⁰⁵); незамедлительно реагировать на жалобы детей;

- предлагать государственным органам наиболее рациональные пути обеспечения восстановления нарушенных прав, свобод и законных интересов ребёнка;

- учитывать достижения современной психологии с целью выработки наиболее эффективного подхода к решению вопросов детства и влияния на разрешение острых проблем ребёнка;

- активизировать работу научно-консультативного совета.

С другой стороны, особое влияние на совершенствование статуса Федерального Уполномоченного должны оказать:

- реформирование системы контроля за деятельностью уполномоченных в субъектах РФ;

- развитие посреднических функций Уполномоченного между ребёнком и государственными органами, правозащитными институтами;

- внедрение инновационных форм и методов работы;

- получение профессионального образования;

⁶⁰⁵ Stoffelen J., Van Den Broeck S. Children's Rights in Norway Protection from domestic violence and abuse. Trondheim, 2009. P. 18.

– внедрение в повседневную работу этических начал.

Рассмотренные условия, необходимые для совершенствования деятельности Уполномоченного по правам ребёнка, позволяют сделать вывод, что их (условий) выполнение необходимо для обеспечения дальнейшего повышения статуса как Федерального Уполномоченного, так и уполномоченных в субъектах РФ.

С целью повышения эффективности реализации статуса Уполномоченного по правам ребёнка необходимо обратить внимание на важные дефиниции.

Во-первых, необходимо продолжить всестороннее обсуждение вопросов, связанных с проблемами разрозненности функционирования Федерального Уполномоченного и уполномоченных в субъектах РФ.

Известно, что п. «б» ч.1 ст.72 Конституции РФ гласит, что защита прав и свобод человека и гражданина находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации⁶⁰⁶. В связи с этим Федеральный Уполномоченный должен осуществлять функции защиты прав ребёнка совместно с уполномоченными в субъектах РФ. В разработанном автором проекте Федерального закона «Об Уполномоченном по правам ребёнка в Российской Федерации» определено, что Федеральный Уполномоченный и уполномоченные в субъектах РФ реализуют свой статус в рамках единой общероссийской системы⁶⁰⁷. В этом случае и возникает понятие взаимодействия и взаимности в совместной деятельности Федерального Уполномоченного с омбудсменами в субъектах РФ. Выстраивание уполномоченными по правам ребёнка взаимоотношений между собой на основе соблюдения обоюдности в совместных действиях бу-

⁶⁰⁶ п. «б» ч.1 ст.72 Конституции Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. 04.08.2014. № 31. Ст. 4398.

⁶⁰⁷ Ч.1 Ст.2 проекта Федерального закона «Об Уполномоченном по правам ребёнка в Российской Федерации» (Приложение 1).

дет способствовать совершенствованию взаимодействия уполномоченных с государственными структурами, коммерческими и некоммерческими организациями, различного рода фондами, имеющими отношение к детству.

Во-вторых, нормативно-правовая регламентация статуса уполномоченных в субъектах РФ требует корректировки. Так, если обратиться к положениям Указа Президента РФ об Уполномоченном по правам ребенка⁶⁰⁸, можно заметить, что учреждение должности Уполномоченного по правам ребёнка в субъекте РФ – право, а не обязанность органов государственной власти субъектов Федерации.

Учреждение уполномоченных в субъектах РФ – это в подавляющем большинстве случаев результат добровольного выбора органов государственной власти субъектов Российской Федерации, что, по мнению автора, дестабилизирует действие системы защиты прав ребёнка. Несмотря на то, что сегодня уполномоченный функционирует в каждом субъекте РФ, в любой момент институт Уполномоченного по правам ребёнка может быть ликвидирован.

В-третьих, принятие проекта Федерального закона «Об Уполномоченном по правам ребёнка в Российской Федерации» позволит зафиксировать унифицированный подход к определению правового статуса Федерального Уполномоченного по правам ребёнка, уполномоченных в субъектах Российской Федерации и будет способствовать эффективности государственного управления сферой защиты детства.

Особое внимание следует уделить проблеме участия Федерального Уполномоченного, омбудсменов в субъектах РФ в законотворческом процессе. Представляется интересным отметить, что В.П. Лукин, исследовав роль и значение института омбудсмана, считал не лишним наделить Уполномоченного по правам человека правом законодательной инициативы⁶⁰⁹.

⁶⁰⁸ Указ Президента РФ от 01.09.2009 № 986 «Об Уполномоченном при Президенте Российской Федерации по правам ребенка» // Собрание законодательства РФ. 07.09.2009. № 36. Ст. 4312.

⁶⁰⁹ Лукин В.П. Роль и значение института омбудсмана в деле защиты прав человека (на примере Российской Федерации) // История государства и права. 2009. № 22. С. 4.

Правовое регулирование защиты прав ребёнка, идеи которого возникают в результате рассмотрения жалоб детей, невозможно без совершенствования нормативных правовых актов. Поэтому автор с целью повышения эффективности деятельности уполномоченных по правам ребёнка считает необходимым на уровне закона закрепить за ними полномочие обращаться к субъектам права законодательной инициативы с предложениями об изменении, дополнении законодательства о защите детства, как федерального, так и регионального, либо о восполнении в нём пробелов.

До сих пор остаются неясными юридические последствия по результатам рассмотрения уполномоченными в субъектах РФ дел, связанных с нарушениями прав ребёнка.

Известно, что Уполномоченный по правам ребёнка вправе принять и направить органу или должностному лицу, в действиях которого он усматривает нарушения прав ребёнка, свое решение, содержащее рекомендации относительно возможных и необходимых мер по восстановлению нарушенных прав и предотвращению подобных нарушений. Однако оно не является обязательным для исполнения государственными органами, должностными лицами.

В связи с этим предлагается в случае непринятия государственными органами мер по восстановлению прав, свобод и законных интересов ребёнка наделить не только Федерального Уполномоченного, но и уполномоченных в субъектах РФ правом обращаться в суд с заявлением в защиту прав и свобод ребёнка, нарушенных решениями или действиями (бездействием) органов и должностных лиц. Реализация уполномоченными данного полномочия будет способствовать демократизации правозащитной деятельности государства.

С целью повышения эффективности реализации своего статуса Уполномоченный должен много работать над собой, иметь юридическое образование, совершенствовать его постулаты в практике своей работы, изучать опыт работы

скандинавских коллег. Только тогда при характеристике его работы возникает понятие его компетентности. В сущности, опыт и компетенция несут в себе такие известные компоненты, как знания, умения, видение, умозрение и умозаключение (знание необходимой теории и владение ею) и, в конечном итоге, убеждения, принципы.

Овладение формами и методами своей профессиональной деятельности, подкрепляемое желанием делать своё дело хорошо, составит основу деятельности Уполномоченного и будет способствовать совершенствованию его статуса. В этом смысле это действительно «*perpetuum mobile*» («вечный двигатель») его, Уполномоченного по правам ребёнка, профессионального и человеческого труда.

Исследуя понятие статуса, автор выявил в словаре В. Даля синонимичное слово «статут» (устав, уложение)⁶¹⁰. В случае с Уполномоченным оно как нельзя кстати. Он работает с документами по детству. Их множество, и они прогрессивно растут в России, не так давно вступившей на дорогу помощи детям, озаботившейся современным положением каждого ребёнка.

Знания и опыт укладываются в уже известные и вновь открываемые формы деятельности, овладеть которыми и привнести в практику жизни – святая обязанность Уполномоченного по правам ребёнка. Автор вычленяет два важнейших глагола в деятельности омбудсмана, два *infinitiv(a)*: «формировать» и «формулировать». *Общий их корень соединяет в его деятельности и попытку «строить, составлять, пополнять», и попытку «изложить словесно, сочинить; написать»⁶¹¹.*

Таким образом, и возникает понятие форматворчества не ради только самой формы, а ради святого дела – помощи детям, так в ней нуждающимся, выявляются функции омбудсмана, в которых просматриваются основные

⁶¹⁰ Даль В.И. Толковый словарь живого великорусского языка. в 4 т. Т. 4: С-V. М.: ОЛМА-ПРЕСС; ОАО «ПФ «Красный пролетарий», 2005. С. 167.

⁶¹¹ Там же, с. 343.

направления воздействия его на общественные отношения с целью защиты прав ребёнка. Думается, что общественность вправе знать, насколько близки они (направления воздействия Уполномоченного по правам ребенка) к решению насущных задач детства, и вправе видеть перспективы совершенствования деятельности Уполномоченного и его аппарата. Это будет, безусловно, способствовать повышению доверия к Уполномоченному.

Компетенция Уполномоченного по правам ребёнка, на первый взгляд, очень понятная и ясная, однако многое требует уточнения в связи с неупоминанием о ней в Конституции РФ и отсутствием в Федеральном законодательстве целей, задач и функций омбудсмана по правам ребенка. Это создаёт ситуацию сомнительную, ситуацию некоторой «зашторенности» административно-правового статуса Уполномоченного по правам ребенка.

Думается, что на основе разработанного проекта Федерального закона «Об Уполномоченном по правам ребенка в Российской Федерации» омбудсмен смог бы в полной мере реализовывать свой статус, осуществляя управленческие функции; принимая организационные решения; делая определённый выбор при определении формы защиты ребёнка; совершенствуя свою деятельность, намечая дальнейшие пути повышения своего статуса при движении к намеченным целям.

Проведённое исследование организационного аспекта деятельности Уполномоченного по правам ребёнка показало, что его содержание включает в себя такие элементы, как вопросы планирования деятельности, расписание приёма взрослых и детей, технику его личной работы, в том числе через Интернет и различного рода настольные и телекартотеки, «базы» данных (прошлые и настоящее вопросов детства).

Представляется важным при выборе кандидата на должность Уполномоченного по правам ребёнка учитывать, помимо образования, степень организаторского таланта и этической готовности, умелое владение формами, методами

и средствами деятельности, наработанными профессиональным опытом, умениями человеческого общения, человеческой культуры, знанием всех форм и методов реализации правового статуса.

Можно сделать вывод о том, что омбудсмен осуществляет свою деятельность в соответствии с международными нормативными правовыми актами, содействует имплементации⁶¹² положений Конвенции ООН о правах ребёнка российским законодательством (табл. 1 – 3), владеет аналитическим сравнением норм Конвенции о правах ребёнка и российских ювенальных норм. Таким образом, являясь координатором процесса по внедрению в российскую систему права международных норм и стандартов для их исполнения на территории Российской Федерации, Федеральный омбудсмен должен обеспечить: разветвлённый социально-правовой контроль деятельности уполномоченных по правам ребёнка в субъектах Российской Федерации; реальную, а не декларируемую открытость (прозрачность) процесса принимаемых ими решений; существенное сокращение числа чиновников, параллельно функционирующих с омбудсменами и выполняющих схожие функции; реально дееспособные государственные органы, защищающие детей (к примеру, органы опеки и попечительства и т.д.); другие организационные условия. Кроме того, Уполномоченному следует заботиться о систематизации российских документов по детству, планировать систему мероприятий по их пропаганде среди детей и взрослых.

Только достигнув реализации данных положений, омбудсмен сможет гарантировать не только исполнение на территории Российской Федерации имплементированных норм и стандартов в сфере защиты прав, свобод и законных интересов ребёнка, но и повышение эффективности реализации своего статуса.

⁶¹² Имплементация (от лат. *impleo* – исполняю; от англ. *Implementation* – осуществление, претворение в жизнь) – осуществление, исполнение государством международных правовых норм (см.: Абрамов В.И. Права ребёнка и их защита в России: общетеоретический анализ: дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2007. С. 376).

**Имплементация норм Конвенции в Российское законодательство
по защите прав ребёнка**

Таблица 1

**Сравнительная таблица положений Конвенции ООН о правах ребёнка
и Федерального закона «Об основных гарантиях прав ребёнка
в Российской Федерации»**

Статьи Конвенции⁶¹³	Статьи ФЗ «Об основных гарантиях прав ребёнка в Российской Федерации»⁶¹⁴
<p>Пreamбула («Дети имеют право на особую заботу и помощь», их права и законные интересы находятся под охраной ООН).</p> <p>«Ребенку для полного и гармоничного развития его личности необходимо расти в семейном окружении, в атмосфере счастья, любви и понимания».</p> <p>Комитет ООН по правам ребёнка считает, что ребенок должен быть полностью подготовлен к самостоятельной жизни в обществе и воспитан в духе идеалов, провозглашенных в Уставе Организации Объединенных Наций, и особенно в духе мира, достоинства, терпимости, свободы, равенства и солидарности.</p>	<p>Пreamбула («... закон устанавливает основные гарантии прав и законных интересов ребенка, предусмотренных Конституцией Российской Федерации, в целях создания правовых, социально-экономических условий для реализации прав и законных интересов ребенка»).</p> <p>(«Государство признает детство важным этапом жизни человека и исходит из принципов приоритетности подготовки детей к полноценной жизни в обществе, развития у них общественно значимой и творческой активности, воспитания в них высоких нравственных качеств, патриотизма и гражданственности»).</p>
<p>Статья Конвенции 1 (Дается определение понятия «ребёнок» – «каждое человеческое существо до достижения 18-летнего возраста»).</p>	<p>Статья 1 ФЗ (понятия, используемые в настоящем Федеральном законе): «ребенок - лицо до достижения им возраста 18 лет (совершеннолетия)».</p>
<p>Статьи 3, 4 Конвенции (представляется точка зрения ООН на деятельность государств в сфере защиты прав ребёнка).</p>	<p>Статья 4 ФЗ (цели государственной политики в интересах детей).</p> <p>Статья 5 ФЗ (полномочия органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации на осуществление гарантий прав ребенка в Российской Федерации).</p> <p>Статья 6 ФЗ (законодательные гарантии прав ребенка в Российской Федерации).</p>

⁶¹³ Конвенция о правах ребенка (принята 20.11.1989 Резолюцией 44/25 Генеральной Ассамблеей ООН) // Сборник международных договоров СССР. 1993. Выпуск XLVI.

⁶¹⁴ Федеральный закон от 24.07.1998 № 124-ФЗ (ред. от 02.12.2013) «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 03.08.1998. № 31. Ст. 3802.

Продолжение табл. 1

<i>Статьи конвенции</i>	<i>Статьи ФЗ</i>
	<i>Часть 1 Статьи 7 ФЗ</i> (Содействие ребенку в реализации и защите его прав и законных интересов. Статья гласит, что органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, должностные лица указанных органов в соответствии со своей компетенцией содействуют ребенку в реализации и защите его прав и законных интересов с учетом возраста ребенка и в пределах установленного законодательством Российской Федерации объема дееспособности ребенка посредством принятия соответствующих нормативных правовых актов, проведения методической, информационной и иной работы с ребенком по разъяснению его прав и обязанностей, порядка защиты прав, установленных законодательством Российской Федерации, а также посредством поощрения исполнения ребенком обязанностей, поддержки практики правоприменения в области защиты прав и законных интересов ребенка).
<i>Статья 5 Конвенции</i> (государства уважают ответственность, права и обязанности родителей, опекунов и др. лиц).	<i>Части 2, 3, 4 Статьи 7 ФЗ</i> (содействие ребенку в реализации и защите его прав и законных интересов), а также <i>Статья 9 ФЗ</i> (меры по защите прав ребенка при осуществлении деятельности в области его образования и воспитания). <i>Говорится о правах, обязанностях и ответственности родителей ребенка, педагогических, медицинских, социальных работников, психологов и других специалистов; общественных объединений и администраций образовательных учреждений.</i>
<i>Часть 2 Статьи 6 Конвенции</i> (право ребёнка на здоровое развитие). <i>Статья 24 Конвенции</i> (право ребёнка на пользование услугами системы здравоохранения).	<i>Статья 10 ФЗ</i> (обеспечение прав детей на охрану здоровья).
<i>Пункт «е» Статьи 17 Конвенции</i> (защита детей от информации, наносящей вред его благополучию).	<i>Статья 14 ФЗ</i> (защита ребенка от информации, пропаганды и агитации, наносящих вред его здоровью, нравственному и духовному развитию).
<i>Статья 26 Конвенции</i> (права ребёнка на социальное обеспечение).	<i>Часть 2 Статьи 5 ФЗ</i> (полномочия органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации на осуществление гарантий прав ребенка в Российской Федерации).
<i>Статья 32 Конвенции</i> (о мерах, которые должны предпринимать государства, способ	<i>Статья 14.1. ФЗ</i> (меры по содействию физическому, интеллектуальному, психическому, духовному и нравственному развитию детей).

Окончание табл. 1

<i>Статьи конвенции</i>	<i>Статьи ФЗ</i>
<p>ствующих физическому, умственному, духовному, моральному и социальному развитию ребенка).</p> <p>Статья 34 Конвенции (защита детей от сексуальной эксплуатации).</p> <p>Статья 35 Конвенции (государства обязаны принимать меры по борьбе с торговлей детьми).</p>	<p>Статья 14.2 ФЗ (меры по противодействию торговле детьми и эксплуатации детей).</p> <p>Часть 4 указанной статьи гласит, что граждане Российской Федерации, иностранные граждане, лица без гражданства несут уголовную (пункт «д» ч.2 ст. 126 УК РФ, пункт «б» ч.2 ст. 127.1 УК РФ, пункт «б» ч.2 ст. 127.2 УК РФ), гражданско-правовую (Ст. 1087 ГК, § 4 «компенсация морального вреда» главы 59 ГК «Обязательства вследствие причинения вреда»), дисциплинарную (Ст. 192 ТК)</p> <p>ответственность за совершение правонарушений, связанных с торговлей детьми и (или) эксплуатацией детей, в соответствии с законодательством Российской Федерации.</p> <p>В части 5 статьи 14.2 говорится об ответственности юридических лиц, не заметивших или пропустивших моменты создания условий для торговли детьми и (или) их эксплуатации (Ст. 6.19 КРФоАП).</p>

Таблица 2

Сравнительная таблица положений Конвенции ООН о правах ребёнка и Конституции Российской Федерации

<i>Статьи Конвенции</i>	<i>Статьи Конституции</i>
<p>Часть 1 Статьи 2 Конвенции (уважение и обеспечение прав ребенка независимо от расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального, этнического или социального происхождения, имущественного положения, состояния здоровья и рождения ребенка, его родителей или законных опекунов или каких-либо иных обстоятельств).</p>	<p>Часть 2 Статьи 19 Конституции (государство гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств; запрещаются любые формы ограничения прав граждан по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности).</p>

Продолжение табл. 2

<i>Статьи Конвенции</i>	<i>Статьи Конституции</i>
Часть 2 Статьи 2 Конвенции (гласит о защите детей со стороны государства).	Часть 1 Статьи 38 Конституции (детство, семья находятся под защитой государства).
Часть 1 Статьи 6 Конвенции (право ребёнка на жизнь).	Часть 1 Статьи 20 Конституции (право на жизнь).
Часть 1 Статьи 8 Конвенции (право ребенка на сохранение своей индивидуальности, включая гражданство, имя и семейные связи). Часть 1 статьи 16 Конвенции (Ни один ребенок не может быть объектом произвольного или незаконного вмешательства в осуществление его права на личную жизнь, семейную жизнь, неприкосновенность жилища или тайну корреспонденции или незаконного посягательства на его честь и репутацию).	Статья 23 Конституции (каждый имеет право на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту своей чести и доброго имени; каждый имеет право на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений). Статья 25 Конституции гарантирует неприкосновенность жилища.
Часть 1 Статьи 12 и Часть 1 Статьи 13 Конвенции (право ребёнка формулировать свои взгляды, выражать собственное мнение).	Часть 1 Статьи 29 Конституции (каждому гарантируется свобода слова).
Статья 14 Конвенции (право ребёнка на свободу мысли, совести и религии).	Статья 28 Конституции (гарантирует свободу совести, свободу вероисповедания, включая право исповедовать индивидуально или совместно с другими любую религию или не исповедовать никакой, свободно выбирать, иметь и распространять религиозные и иные убеждения и действовать в соответствии с ними). Статья 29 Конституции (свобода мысли).
Статья 15 Конвенции (право ребёнка на свободу ассоциации и свободу и мирных собраний).	Статья 30 Конституции (право на объединение)+ Статья 31 Конституции (право собираться мирно).
Статья 18 Конвенции и Часть 2 Статьи 27 Конвенции (обязанность обоих родителей воспитывать ребенка).	Часть 2 Статьи 38 Конституции (забота о детях, их воспитание - равное право и обязанность родителей).
Статья 24 Конвенции (право ребенка на пользование услугами здравоохранения).	Статья 41 Конституции (каждый имеет право на охрану здоровья и медицинскую помощь).
Статья 26 Конвенции (право ребёнка на социальное обеспечение).	Статья 39 Конституции (каждому гарантируется социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных случаях, установленных законом).
Статья 28 Конвенции (право ребёнка на бесплатное образование).	Статья 43 Конституции (право ребёнка на бесплатное образование).
Статья 37 Конвенции (ни один ребёнок не должен подвергаться пыткам...; ни один ребёнок не должен быть лишён свободы незаконным образом; запрет смертной казни; правовая защита).	Статья 21 Конституции (запрет на использование пыток). Статья 22 Конституции (каждый имеет право на свободу и личную неприкосновенность;

Окончание табл. 2

<i>Статьи Конвенции</i>	<i>Статьи Конституции</i>
	арест, заключение под стражу и содержание под стражей допускаются только по судебному решению). <i>Статья 46</i> (Судебная защита прав и свобод) и <i>Статья 48 Конституции</i> (бесплатная юридическая помощь, право на адвоката).
<i>Статья 40 Конвенции</i> (принцип презумпции невиновности и свобода от принуждения дачи свидетельских показаний).	<i>Статья 49 Конституции</i> (презумпция невиновности). <i>Статья 51 Конституции</i> (никто не обязан свидетельствовать против себя самого и т.д.).

Таблица 3

Сравнительная таблица положений Конвенции ООН о правах ребёнка и Семейного Кодекса Российской Федерации

<i>Статьи Конвенции</i>	<i>Статьи Семейного кодекса</i>
<i>Статья 1 Конвенции</i> (определение понятия «ребёнок»).	<i>Часть 1 Статьи 54 Семейного кодекса</i> (ребенком признается лицо, не достигшее возраста восемнадцати лет).
<i>Статья 3 Конвенции</i> (наилучшее обеспечение интересов ребёнка); <i>Статья 4</i> (право родителей воспитывать ребёнка); <i>Статья 6</i> (право ребёнка на жизнь); <i>Статья 7</i> (право на имя, право знать своих родителей и на их заботу).	<i>Часть 2 Статьи 54 СК</i> (Каждый ребенок имеет право жить и воспитываться в семье, право знать своих родителей, право на их заботу, право на совместное с ними проживание, за исключением случаев, когда это противоречит его интересам; ребенок имеет права на воспитание своими родителями, обеспечение его интересов, всестороннее развитие, уважение его человеческого достоинства).
<i>Статья 3 Конвенции</i> (право ребёнка на защиту прав и интересов).	<i>Часть 1 Статьи 56 СК</i> (право ребенка на защиту прав и интересов).
<i>Статья 7 Конвенции</i> (право на имя); <i>Статья 8 Конвенции</i> (уважение права ребёнка на семейные связи).	<i>Статья 58 СК</i> (Право ребенка на имя, отчество и фамилию). <i>Статья 55 СК</i> (право ребенка на общение с родителями и другими родственниками, т.е. право на семейные связи).
<i>Статья 9 Конвенции</i> (право ребёнка на общение с обоими родителями).	<i>Статья 55 СК</i> (Право ребенка на общение с родителями и другими родственниками).
<i>Часть 2 Статьи 12 Конвенции</i> (возможность ребёнка быть заслушанным в ходе любого судебного или административного разбирательства, затрагивающего его права, либо непосредственно, либо через представителя или соответствующий орган в порядке, предусмотренном	<i>Статья 57 СК (право ребенка выразить свое мнение)</i> гласит, что ребенок вправе выражать свое мнение при решении в семье любого вопроса, затрагивающего его интересы, а также быть заслушанным в ходе любого судебного или административного разбирательства.

Окончание табл. 3

<i>Статьи Конвенции</i>	<i>Статьи Семейного кодекса</i>
процессуальными нормами национального законодательства). Статья 13 Конвенции (право ребёнка выражать своё мнение).	
Часть 1 Статьи 20 Конвенции (о государственной помощи ребёнку, в случаях нарушения родителями его прав).	Часть 2 Статьи 68 СК (если судом установлено, что ни родители, ни лицо, у которого находится ребенок, не в состоянии обеспечить его надлежащее воспитание и развитие, суд передает ребенка на попечение органа опеки и попечительства).
Часть 3 Статьи 20 (формы воспитания детей, оставшихся без родительского попечения).	Статья 123 СК (устройство детей, оставшихся без попечения родителей).
Статья 18 Конвенции и Часть 2 Статьи 27 Конвенции (обязанность обоих родителей воспитывать ребенка).	Часть 1 Статьи 63 СК (родители несут ответственность за воспитание и развитие своих детей; они обязаны заботиться о здоровье, физическом, психическом, духовном и нравственном развитии своих детей).
Статья 19 Конвенции (государство предпринимает специальные меры, если родители нарушают права ребёнка и его здоровью угрожает опасность).	Статья 77 СК (отобрание ребенка при непосредственной угрозе жизни ребенка или его здоровью).
Статья 21 Конвенции (усыновление).	Статьи 124-144 СК (глава 19 СК «Усыновление (Удочерение) детей»).
Статьи 34 и 36 Конвенции (защита детей от всех форм эксплуатации); Статья 37 Конвенции (недопущение жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство ребёнка видов обращения).	Часть 1 Статьи 65 СК (при осуществлении родительских прав родители не вправе причинять вред физическому и психическому здоровью детей, их нравственному развитию; способы воспитания детей должны исключать пренебрежительное, жестокое, грубое, унижающее человеческое достоинство обращение, оскорбление или эксплуатацию детей).

Важно, чтобы при перенесении норм международного права в российские нормативные правовые акты, обеспечивающие реализацию и соблюдение прав и законных интересов ребёнка, учитывались российский национальный менталитет, законодательный опыт и его традиции, мировоззренческие государственные, политические и моральные позиции.

Законодатель должен действовать крайне внимательно, не подчиняясь топорливости и тому, что в России называется «действовать без оглядки». В некоторых случаях отказ имплементировать – точка зрения, несогласие. В то же время мероприятия по имплементации позволяют приблизить Россию к уровню

лидирующих европейских стран в сфере защиты детей, в том числе и внебрачных⁶¹⁵.

Можно сделать вывод, что проблемы имплементации остаются насущными для Уполномоченного по правам ребенка, требующими постоянного внимания в части внедрения их в практику административно-правового регулирования его (Уполномоченного по правам ребёнка) деятельности. В этом смысле необходимо и дальше совершенствовать механизм имплементации международно-правовых норм, регулирующих проблемы детства в российском законодательстве, т.е. установление влияния международно-правовых стандартов на формирование национального законодательства по вопросам детства в РФ и её субъектах. Это и цель, и сверхзадача, и выработка новых форм.

Исследуя формы и методы работы Уполномоченного как таковые, argiōi приходишь к понятию «содержания». То же происходит с точностью до наоборот: говоря о «содержании деятельности», невольно вспоминаются «формы и методы». Прав Л.Л. Попов, сказавший, что форма – способ осуществления содержания, неотделимый от него и служащий его выражением⁶¹⁶. Таким образом, эти процессы давно уже ярко выразились в тезисе «единство формы и содержания». Безусловны эти аналогии и в авторском исследовании административно-правового статуса Уполномоченного по правам ребенка.

Вопросы «содержания» уже достаточно подробно рассмотрены в предыдущих параграфах. Автор соглашается с Л.Л. Поповым, что под формой государственного управления необходимо понимать выражение содержания управления, реализуемого в конкретных видах исполнительно-распорядительной деятельности государственных органов и должностных лиц, осуществляемой в рамках их компетенции и вызывающей определённые последствия⁶¹⁷.

⁶¹⁵ Шамрин М.Ю. Имплементация норм конвенций в российском законодательстве по регулированию системы административно-правовой защиты прав ребёнка // Евразийский юридический журнал. 2013. № 9 (64). С. 63.

⁶¹⁶ Административное право: учебник / под ред. Л.Л. Попова, М.С. Студеникиной. М.: Норма, 2008. С. 233.

⁶¹⁷ Там же, с. 234.

Миронов О.О. считает, что формы и методы работы Уполномоченного по правам человека должны быть близки к характеру деятельности неправительственных организаций, свободных от формализма и бюрократизации⁶¹⁸. Думается, данную позицию необходимо учитывать при изучении форм и методов работы и Уполномоченного по правам ребёнка.

Автор выделяет наиболее важные, по его мнению, формы, в том числе новационные, необходимые для дальнейшего развития института Уполномоченного в России, применение которых будет способствовать совершенствованию статуса Уполномоченного по правам ребёнка. Среди них:

– участие Уполномоченного по правам ребёнка: в разработке международных договоров, различного рода нормативных правовых актов; в работе Социальных комиссий и в Детском фонде ООН (ЮНИСЕФ, МОТ, ВОЗ и др.); во всемирных встречах в Нью-Йорке, посвящённых обеспечению выживания, защиты и развития детей на разных этапах⁶¹⁹;

– взаимодействие с органами опеки и попечительства, прокуратурой, ОВД, с комиссиями по делам несовершеннолетних и защите их прав, центрами социальной помощи семье и детям, экстренными центрами помощи по телефону, с социально-реабилитационными центрами для несовершеннолетних по реализации социального патроната;

– изучение полезного правового опыта зарубежных коллег в части защиты прав малолетнего ребёнка в семье и обществе;

⁶¹⁸ Миронов О.О. Новая концепция института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации // Конституционное право и политика: сборник материалов Международной научной конференции: Москва, юридический факультет МГУ имени М.В. Ломоносова, 28 - 30 марта 2012 года. М.: Юрист, 2012. С. 346.

⁶¹⁹ См.: Всемирная декларация об обеспечении выживания, защиты и развития детей (принята в г. Нью-Йорке 30.09.1990) // Дипломатический вестник. 1992. № 6. С. 10 – 13; Всемирная декларация об обеспечении выживания, защиты и развития детей (принята в г. Нью-Йорке 30.09.2000) // Официальный сайт Организации Объединённых Наций. Режим доступа: URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/decl_child90.shtml.

- сотрудничество с неправительственными организациями в целях активизации их работы в области защиты прав ребёнка, реализации требований Конвенции ООН о правах ребёнка;
- поездки, посещения, наблюдения, изучение положения дел на местах («челночные» формы работы), различного рода анализы, в том числе статистические и аналитические;
- участие в подготовке программных планов сотрудничества Правительства РФ и ЮНИСЕФ;
- работа над основными требованиями Конвенции ООН о правах ребёнка по выработке единого подхода всех государственных, частных, административных, судебных и законодательных органов к приоритетному обеспечению интересов детей;
- выработка новых форм деятельности уполномоченных по правам ребёнка в рамках действия Ассоциации уполномоченных по правам ребёнка в субъектах Российской Федерации на основе подписанных соглашений о взаимном сотрудничестве, оказании помощи и поддержки друг друга и др.⁶²⁰

Уровень правовой грамотности, культуры, правового поведения уполномоченных в расширяющемся поле их деятельности потребует обретения новых форм.

Названные первоочередные формы работы Уполномоченного изложены в проекте Федерального Закона «Об Уполномоченном по правам ребёнка в Российской Федерации». Думается, что следование им будет способствовать совершенствованию деятельности самого Уполномоченного, работы института Уполномоченного по правам ребёнка в России в целом. Остальные формы также указаны в авторском проекте Закона «Об Уполномоченном по правам ребёнка в Российской Федерации».

⁶²⁰ Ст.12 проекта Федерального закона «Об Уполномоченном по правам ребёнка в Российской Федерации» (прил. 1).

Попов Л.Л. выделяет правовые (влекут за собой юридически значимые последствия) и неправовые (прямых юридических последствий не влекут) формы государственного управления⁶²¹.

Можно сделать вывод, что в классификации форм управленческой деятельности Уполномоченного по правам ребёнка необходимо выделять как правовые (например, заключение административных соглашений Федерального Уполномоченного с уполномоченными в субъектах РФ), так и неправовые формы (проведение семинаров, обработка получаемой информации).

Что касается административно-правовых методов (не путать с методами правового регулирования) осуществления омбудсменом государственного управления защитой детства, то особый интерес представляет предложенная Л.Л. Поповым их классификация, в соответствии с которой выделяются методы убеждения и принуждения⁶²².

Повышению эффективности реализации статуса Федерального Уполномоченного будет способствовать исключительно применение им в работе с уполномоченными в субъектах РФ метода убеждения. Это связано с тем, что стиль работы как Федерального Уполномоченного, так и уполномоченных в субъектах РФ основан на диспозитивных началах. Авторский проект Федерального закона «Об Уполномоченном по правам ребёнка в Российской Федерации» предполагает наделение Федерального Уполномоченного функцией координации деятельности уполномоченных в субъектах РФ. Прав О.О. Миронов, отметив, что координация не есть жесткая регламентация⁶²³. Она должна представлять собой согласование действий.

Исследуя развитие института Уполномоченного, автор пришёл к выводу, что будет правильным наделить Федерального омбудсмана правом ставить перед

⁶²¹ Административное право: учебник / под ред. Л.Л. Попова, М.С. Студеникиной. М.: Норма, 2008. С. 236.

⁶²² Там же, с. 257-258.

⁶²³ Миронов О.О. Новая концепция института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации // Конституционное право и политика: сборник материалов Международной научной конференции. Москва, юридический факультет МГУ имени М.В. Ломоносова, 28 - 30 марта 2012 года. М.: Юрист, 2012. С. 345-346.

законодательным (представительным) органом субъекта РФ вопрос о досрочном освобождении регионального уполномоченного от должности в случае намеренной им (уполномоченным в субъекте РФ) дестабилизации функционирования единой системы уполномоченных. Это повысит эффективность осуществляемого уполномоченными государственного управления защитой прав, свобод и законных интересов ребёнка.

Более активным должно становиться вмешательство уполномоченных в совершенствование и реорганизацию органов опеки и попечительства. Повышение статуса Уполномоченного по правам ребёнка на федеральном и региональном уровнях зависит от обретаемых контактов с представителями исполнительной власти. И тут широкий простор для форм этих контактов.

Ещё в 1917 году известный педагог К.Н. Вентцель сказал, что никогда, быть может, вопрос о воспитании и защите прав детей-сирот не приобретал такой острой формы, как в настоящее время⁶²⁴. Прошёл почти век, а проблемы воспитания и защиты прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, по-прежнему актуальны.

Можно сделать вывод, что на повестке дня – дальнейший поиск форм работы с семьёй вообще и с социальным сиротством в экономически депрессивных регионах, например, в Ивановской области, где из-за кризиса текстильной промышленности произошли серьёзные изменения, в первую очередь отразившиеся на семье и детях. Известно, что в 2012 году в России доля воспитанников, выбывших из детских домов в приемную семью, составляла 3,0 %, причём в Ивановской области ни один ребенок не был передан в приемную семью⁶²⁵. Подобные факты свидетельствуют о генерационных гуманитарных катастрофах, затро-

⁶²⁴ Вентцель К.Н. Детский дом. 2-е изд. М., 1917. С. 1.

⁶²⁵ Доклад Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка на Всероссийском съезде руководителей организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей от 12.11.2013 // Официальный сайт Уполномоченного по правам ребёнка. Режим доступа: URL: <http://www.rfdeti.ru/display.php?id=7621>.

нувших общество. И тут нужна скорая помощь, а не разобщённость органов, призванных защищать права детей, обеспечивать их государственную защиту. Среди форм этой помощи: мониторинги эффективности принятых мер и повсеместный контроль. Многого может сделать Ассоциация Уполномоченных по правам ребенка в целях координации деятельности по обмену опытом (в том числе между Уполномоченными и органами опеки и попечительства).

Думается, что в целях повышения эффективности реализации своего статуса Уполномоченный должен стать координатором процесса совершенствования российского законодательства о защите детства в сфере предупреждения нарушений прав, свобод и законных интересов детей, а также в борьбе с безнадзорностью и правонарушениями детей выработать формы контроля за деятельностью органов исполнительной власти.

Жизнь требует всё более детального анализа не только действующих нормативных актов в области охраны и защиты прав ребёнка, но и живой практики форм их применения, а также целевых программ, использования опыта, накопленного в различных странах, особенно в Норвегии, Швеции, Шотландии. Формам профилактики следует предпослать формы изучения и анализа информации о состоянии и структуре детско-подростковой дезадаптации и девиантности и только потом думать о соответствующих формах принятия управленческих решений. Прав был профессор В.В. Лунеев, сказав, исследуя вопросы совершения правонарушений несовершеннолетними, что «несовершеннолетние – это будущее любой страны. Они составляют около 20 % населения страны, но это 100% её будущего. Как бы мы ни относились к профилактической и воспитательной работе с ними, ясно, что противодействие девиациям несовершеннолетних – самая главная криминологическая проблема общества»⁶²⁶.

⁶²⁶ Курс мировой и российской криминологии: учебник в 2 т. Т. II. Лунеев В.В. Особенная часть. М.: Издательство «Юрайт», 2011. С. 736.

Анализ форм работы Шотландского Комиссара по делам детей и молодёжи показало, что он вправе не только предоставлять консультационные услуги каждому ребёнку, но и проводить собственное расследование происшествий, произошедших с детьми. Профессионализм Комиссара по делам детей и молодежи обусловлен тем, что осуществление комплексных мер по защите детства в Шотландии берет свое начало в V веке, в чем подробно можно убедиться, прочитав исследование Кэтлин Маршалл «История защиты прав детей в Шотландии»⁶²⁷. Российскому Уполномоченному по правам ребенка, безусловно, следует ориентироваться на своего коллегу из Шотландии, однако не стоит заниматься буквализмом, ибо у России свои национальные традиции и особенности в деле оказания помощи детям.

Российская система защиты детства начала формироваться с X века и имеет свой эволюционный путь. Но всё-таки необходимо заметить, что крупницы полезного шотландского опыта вполне могут быть использованы в российской практике, в связи с чем *arguere* не стоит его отвергать. Поэтому определённый интерес представляет анализ положений Закона Шотландии о Комиссаре по делам детей и молодёжи, не нашедших своего отражения в российском законодательстве об Уполномоченном по правам ребёнка⁶²⁸.

Следует отметить, что в Шотландском Законе изложены дополнительные положения, касающиеся роли свидетелей и документов в проведении Комиссаром расследований⁶²⁹. В случаях, когда Комиссар считает, что дело может быть разрешено без проведения расследования, он может принять меры, которые почитает целесообразными. Думается, что такая мера может быть принята им в случаях, когда проблема решается посредством переговоров без проведения официального расследования.

⁶²⁷ См.: Cleland A. Children's rights in Scotland. 3RD Edition. Edinburgh: W. Green & Son Limited, 2009. P. 23-39. (прил. 7).

⁶²⁸ Указ Президента РФ от 01.09.2009 № 986 «Об Уполномоченном при Президенте Российской Федерации по правам ребенка // Собрание законодательства РФ. 2009. № 36. Ст. 4312.

⁶²⁹ Schedule 2 of Commissioner for Children and Young People (Scotland) Act 2003 // Официальный сайт Собрания Законодательства Великобритании. Режим доступа: URL: http://www.legislation.gov.uk/asp/2003/17/pdfs/asp_20030017_en.pdf.

Проведение Комиссаром расследований регулируется пунктом 7 Закона о Комиссаре по делам детей и молодежи Шотландии. Автор пришёл к выводу, что Комиссар должен непременно выяснить, учитывал ли поставщик услуг мнения детей при принятии решений или совершении действий, затрагивающих их права и интересы. Необходимо выделить такие виды проводимых Комиссаром расследований, как *общее* и *отдельное (частное)*⁶³⁰.

Дальнейшее исследование показало, что Шотландский Комиссар может проводить *общее расследование*, только если он, рассмотрев имеющиеся доказательства и любую информацию, полученную о деле, обоснованно удостоверится, что предмет расследования затрагивает нарушение прав, имеющих особое значение для детей и молодежи в целом, а также для отдельных их групп. Общее расследование проводится публично.

Отдельное (частное) расследование проводится, если нарушены права определённого ребёнка. Информация о проведении такого расследования опубликованию не подлежит. Автор считает, что не всегда будет целесообразно придавать широкой огласке детали планируемого расследования, особенно в случаях, когда оно касается конкретного ребенка. Перед началом расследования Комиссар обязан составить план его проведения, довести его содержание до сведения лиц, которых данное расследование может затронуть, и т.д.⁶³¹

При проведении расследования Шотландский Комиссар по делам детей и молодежи вправе требовать от лиц, нарушивших права ребёнка, дачи показаний по любому вопросу, а также предоставление необходимых документальных материалов. В целях достижения объективной истины Комиссар опрашивает свидетелей. Автор изучил порядок его работы со свидетелями и документальными

⁶³⁰ Children and Young People (Scotland) Bill (17 April 2013). s. 5 (3) // Официальный сайт Парламента Шотландии. Режим доступа: URL: [http://www.scottish.parliament.uk/S4_Bills/Children%20and%20Young%20People%20\(Scotland\)%20Bill/b27s4-introd.pdf](http://www.scottish.parliament.uk/S4_Bills/Children%20and%20Young%20People%20(Scotland)%20Bill/b27s4-introd.pdf).

⁶³¹ Commissioner for Children and Young People (Scotland) Act. 2003. s. 8 (1) // Официальный сайт Собрания Законодательства Великобритании. Режим доступа: URL: http://www.legislation.gov.uk/asp/2003/17/pdfs/asp_20030017_en.pdf.

материалами. Комиссар направляет заказным письмом уведомления о необходимости явиться в его офис. Дополнительно следует отметить, что Шотландский защитник детства (Комиссар) вправе требовать у приглашенного лица принятия присяги. Примечательно, что Шотландский Комиссар может компенсировать расходы лиц, предоставивших документы, которые у них были запрошены, а также премировать их.

Если Комиссару удалось доказать, что правонарушение было совершено юридическим лицом в результате действий или бездействий директора, менеджеров и других лиц, то такие граждане, а также юридическое лицо являются виновными в данном правонарушении и подлежат преследованию.

Важно, что в Шотландии Комиссар по правам детей и молодёжи вправе проводить расследование, только если оно не будет дублировать работу, которая является функцией другого лица. Существует много органов, к задачам которых уже отнесено рассмотрение жалоб и проведение расследований. Автор считает необходимым их указать: Шотландский Омбудсмен общественных услуг, Инспекция по качеству социальной помощи и социального обслуживания в Шотландии (Инспекция социальной помощи) и Комиссия по равенству и правам человека. В случаях, когда признается, что жалоба относится к компетенции одного из этих органов, Уполномоченный по правам ребёнка не должен заниматься таким делом.

Шотландский Комиссар обязан подготовить отчет о результатах расследования. С целью окончательного оформления отчета он должен ознакомить лиц, фигурирующих в нём (отчёте), с его содержанием. Автором установлено, что Комиссар обязан вынести на рассмотрение Парламента отчет об общем расследовании. Что касается отдельного (частного) расследования, то выносить на рассмотрение Парламента отчет о его результатах – право, а не обязанность Шотландского Комиссара.

Было выявлено, что отчёт Шотландского защитника прав ребёнка (Комиссара) содержит в себе рекомендации, составленные на основе проведенного им

расследования⁶³²; в отношении любой такой рекомендации отчет должен включать в себя требование о принятии в разумный срок ответных мер⁶³³.

Подводя итог исследованию функции проведения расследований, важно отметить, что Комиссар обязан опубликовать любое заявление, содержащее информацию о выполнении его рекомендаций, причём он должен сохранить идентифицирующие признаки (например, имя, фамилию) ребенка или молодого человека в тайне⁶³⁴.

Также можно объективно утверждать, что функция проведения Комиссаром расследований является государственной гарантией защиты предусмотренных законодательством прав, свобод и законных интересов ребёнка.

Думается, целесообразно внедрить полномочие проведения расследований в деятельность Российского Уполномоченного по правам ребёнка. Безусловно, это будет способствовать совершенствованию статуса Уполномоченного. По мнению автора, проведение Уполномоченным по правам ребёнка расследований – это деятельность, в соответствии с которой права и свободы ребёнка являются высшей ценностью, а их защита – первой обязанностью государства, о чём неоднократно писали в своих научных трудах А.А. Лиханов и Е.М. Рыбинский⁶³⁵.

При реализации Российским Уполномоченным функции проведения расследований его деятельность будет более демократичной, а главное, по мнению автора, – одобренной обществом⁶³⁶.

Автор полагает, что среди нынешних форм деятельности уполномоченных должна существовать так называемая двусторонняя подсистема международной

⁶³² Commissioner for Children and Young People (Scotland) Act. 2003. s. 11 (2) // Официальный сайт Собрания Законодательства Великобритании. Режим доступа: URL: http://www.legislation.gov.uk/asp/2003/17/pdfs/asp_20030017_en.pdf.

⁶³³ Там же, с. 6 (2).

⁶³⁴ Там же, с. 6 (3).

⁶³⁵ См.: Актуальные проблемы современного детства: б. науч. трудов к 10-летию принятия Конвенции о правах ребёнка и создания НИИ детства РФ. Вып. VI / под общ. ред. А.А. Лиханова, Е.М. Рыбинского. М.: НИИ детства РФ, 1999.

⁶³⁶ Шамрин М.Ю. Сравнительный анализ административно-правового статуса Уполномоченного по правам ребёнка в России и Шотландии // Известия Тульского государственного университета. Экономические и юридические науки. 2013. № 5-2. С. 167.

правовой защиты прав ребёнка и поощрения их (прав) соблюдения, сущность которой заключается в организации взаимного сотрудничества двух государств в лице уполномоченных по правам ребёнка. Это молодая подсистема, и она будет востребована всё больше и больше и дополнит механизм международно-правовой защиты как целостный международно-правовой феномен. Представляется правильным использовать формы этой подсистемы на уровне субъектов Российской Федерации.

Повышению эффективности реализации статуса Уполномоченного будет способствовать использование омбудсменом при осуществлении государственного управления вспомогательной подсистемы защиты прав ребёнка с её формами работы. Представляется важным, что в основе её – взаимодействие Уполномоченного с неправительственными организациями, обеспечивающими эффективность мер по защите прав, свобод и законных интересов детей. С этой целью Федеральному Уполномоченному по правам ребёнка следует разработать план взаимодействия с такими организациями.

Сегодня Уполномоченному по правам ребёнка необходимо инициировать разработку методики о религиозном образовании детей в школах совместно с православной церковью и Министерством образования и науки с целью более глубокого и осознанного влияния на развитие их (детей) духовности. Школа – важнейший центр приложения усилий Уполномоченного по правам ребёнка и в плане пропаганды работы с семьёй и ребёнком, и в плане обретения новых своих помощников – школьных омбудсменов из числа педагогов, родителей, а также актива из числа самих детей. О формах этой деятельности рассказано в «Вестнике Уполномоченного по правам ребёнка»⁶³⁷.

⁶³⁷ См.: Вестник Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребёнка. 2011. № 1 // Официальный сайт Уполномоченного по правам ребёнка. Режим доступа: URL: http://www.rfdeti.ru/files/1307261307_vestnik_2011.pdf. С. 56-57, 70.

Внедрение в практику школьной жизни «школьных» уполномоченных по правам ребенка, как и возрождение Научно-исследовательского института детства, главной обязанностью которого станет продолжение информационно-пропагандистской деятельности для ребёнка и семьи, во имя ребёнка и семьи, в защиту ребёнка и семьи, будет способствовать предупреждению нарушений прав ребёнка в образовательных учреждениях. Таким образом, базовый Закон об основных гарантиях прав ребёнка⁶³⁸ должен вобрать в себя изменения, направленные на регламентацию деятельности уполномоченных по правам участников образовательного процесса и уполномоченных по правам ребёнка в детских учреждениях.

Можно сказать, что совершенствованию деятельности Уполномоченного будет способствовать преодоление забюрократизированности в работе, понимание того, что идёт открытая война против детей и за детей, когда их используют как разменную карту в своих интересах борцы, исповедующие псевдовоспитание. Важно иметь в виду, что дети имеют право на жизнь, здоровье, духовный мир, нравственное развитие и безопасную информацию.

Уполномоченный, исповедуя дух федеральных законов, обязан считаться с государственной политикой защиты прав ребёнка, осуществлять полномочия в сфере государственного управления защитой детства на основе комплексного Федерального Закона «Об Уполномоченном по правам ребенка в Российской Федерации» как самого надёжного эталона. Конечно, реализация обязательных документов (международных и российских) в рамках института Уполномоченного по правам ребёнка, форм работы, вызванных жизнью и каждым днём социальной практики в отношении детства, требует аккуратного, вдумчивого отношения не только к выбору целей и определению насущных задач, но и к методам их реализации.

⁶³⁸ Федеральный закон от 24.07.1998 № 124-ФЗ (ред. от 02.12.2013) «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 03.08.1998. № 31. Ст. 3802.

Тут пригодятся все известные методы осуществления намеченных программ: диалектический, нормативный, научный, прогнозирования, системного анализа, обобщений, сравнительно-правовой, метод анализа и синтеза. Это общенаучные и специальные методы и вырастающие из них методики, методические практики. В каждом конкретном случае избираются наиболее целеполагающие, оправдывающие последовательность поступательных шагов в достижении того или иного результата методы.

Анализ планируемой каждодневной работы Уполномоченного позволил прийти к выводу, что встречи, конференции, курсы повышения квалификации по специально разработанным программам профессорско-преподавательским составом РГТУ при поддержке Детского фонда ООН (ЮНИСЕФ) способствуют не только повышению эффективности реализации статуса Уполномоченного, но и выполнению важнейшей задачи омбудсмена – пропаганде положений Конвенции ООН о правах ребёнка.

Уполномоченному по правам ребёнка среди форм и методов своей работы следует различить и привести особые формы работы в области овладения детьми проблемами истории, культуры российского государства, в котором они живут, пережить гордость за свою страну, приобщиться к духовным ценностям и высотам в культуре русской, татарской и кавказских народностей. Так обстоит дело и сейчас в ситуации присоединения Республики Крым к России.

Эта проблема при отсутствии её решения выходит в том числе и на проблемы умения жить в дружбе, в соприкосновении, в толерантности, сохраняя нынешние границы России, осуществляя большую национальную российскую политику, избегая проблем «выдавливания» тех иных национальностей с российской территории, отличая криминальные конфликты от межнациональных.

В условиях второй половины 2015 года многие формы работы омбудсменов стали уже привычными и даже вошли в деятельность организаций и людей, с ними связанных. И всё же русскому обществу, русским людям явно не хватает

знаний о правах семей, родителей и детей. Всё более широкий круг государственных и должностных лиц должен быть привлечён к проблемам детства в целом и каждого конкретного ребёнка в частности. В компетенцию омбудсмента по правам ребёнка должно войти частое проведение специальных конференций и семинаров, способствующих пропаганде педагогических, юридических, этических, медицинских и иных знаний по вопросам жизни, развития, образования ребёнка, его здоровья. Автор считает, что данная работа должна строиться как по вертикали, так и по горизонтали. Можно сделать вывод, что метод организации конференций Уполномоченным по правам ребёнка должен заключаться в мобилизации политической власти, привлечении её внимания к проблемам детей по всем направлениям.

Сегодня повышению эффективности реализации статуса Уполномоченного будет способствовать ежегодное (по принципу отчётов перед ООН) издание а) разработанной им брошюры о качестве жизни детей за год в России с обозначением тревожных моментов и проблем, б) телефонных справочников омбудсменов; внедрение горячей телефонной линии; создание «единой базы» данных по конкретной помощи детям.

Таким образом, и базы данных, и решения вопросов по телефону взрослыми и детьми на линии с Уполномоченным приблизят его к родителям, педагогам, медикам, детям и снимут многие напряжённые моменты. Можно прийти к выводу, что это будет концентрацией внимания на каждом ребёнке и взрослом, которым нужна помощь, подчас сиюминутная. Неоценимую помощь окажут и разработанные на основе опыта стратегические данные различного рода по самым различным направлениям детства.

Главное, что одним из важных шагов, направленных на расширение доступа детей к Уполномоченному по правам ребёнка, следует считать размещение в телефонном справочнике номера мобильного телефона омбудсмента и создание телефонной линии. В настоящее время ребёнок в вакууме, потому что он не может связаться с Федеральным омбудсменом, а, следовательно, последствия этой

«несвязи» можно только предугадывать. Безусловно, необходима и обратная связь, когда Уполномоченный может немедленно связаться с ребёнком и обнаружить его проблемы.

Определённый интерес представляет вопрос, связанный с применением защитниками прав ребёнка в своей деятельности *норм профессиональной этики*. В Шотландии данная проблема решена следующим образом: специальный Комиссар по контролю за соблюдением государственными служащими этических норм (The Ethical Standards Commissioner) ориентирует Комиссара по правам ребёнка и молодёжи не забывать, что в основе его правозащитной деятельности – этические начала, а точнее, принцип человеколюбия. Внедрение этических начал в деятельность Российского Уполномоченного по правам ребёнка, безусловно, будет способствовать повышению эффективности реализации его (Уполномоченного) статуса, а также гуманизации государственного управления в сфере защиты прав ребёнка. С этой целью автор специально разработал «Этический кодекс Уполномоченного по правам ребенка»⁶³⁹.

Памятуя знаменитую формулу синтеза по Гегелю, рассмотревшую тезис (либерализм) и антитезис (консерватизм), которые затрагивали соотношение индивида и общества⁶⁴⁰, можно сделать вывод, что Уполномоченный по правам ребёнка как индивид социален по своей природе. Структура же правового статуса представляет собой социально-этическую категорию. Повышению эффективности реализации правового статуса Уполномоченного будет способствовать ориентация Уполномоченного не только на нормы права, но и на требования морали. Поэтому автор считает, что этике в деятельности Уполномоченного следует уделить особое внимание. Она составляет нормативно-практическую часть деятельности омбудсмана, устремляя Уполномоченного по правам ребенка к достойному и правильному поведению.

⁶³⁹ См.: прил. 2; Шамрин М.Ю. Этические начала статуса омбудсмана по правам ребёнка // Евразийский юридический журнал. 2014. № 3 (70). С. 183-190.

⁶⁴⁰ См.: Скирбекк Г. История философии: учеб. пособие для студентов вузов / пер. с англ. В.И. Кузнецова; под ред. С.Б. Крымского. М.: Гуманитар. Изд. Центр «ВЛАДОС», 2008. С. 495.

Важнейшими категориями этики являются совесть, благо, добро и зло, любовь, справедливость и несправедливость, долг, свобода, милосердие, честь, достоинство, ответственность. Именно они отражают наиболее существенные элементы морали. Они образуют понятийный аппарат теории этой науки и одновременно объективно существующие явления в сознании того или иного социума и каждого его члена⁶⁴¹.

Именно этика ориентирует Уполномоченного перед принятием важных решений, касающихся жизни российских детей, анализировать возможные последствия. Уполномоченный перед принятием решения должен быть осведомлён о проблемах детей. Он должен сначала смоделировать варианты оказания помощи, исследовать их и только потом помогать ребёнку. В связи с этим Уполномоченному в целях познания этических основ следует обратиться и к идеям шотландского философа Д. Юма, восстановившего учения стоиков с их строгой проверкой всякого положения, всякого понятия. Работа Юма «Трактат о человеческой природе или попытка ввести экспериментальный метод в вопросы о нравственности» говорит о необходимости изучать природу человека и физическую, и духовную через познание психологии. Думается, что и Уполномоченный по правам ребёнка должен обладать навыками психоанализа, без которого невозможно обойтись в работе с детьми. Огромную роль по Юму играют идеи воспоминания, воображения, наблюдения. Д. Юм утверждал, что только опыт, а не разум может объяснить идею причинности. Вот его рассуждения: «...Где я? Что я? Каким причинам обязан я своим существованием и в какие условия буду возвращен?... Что за существа окружают меня; на кого имею я влияние, и кто влияет на меня?... Я обедаю, играю в триктрак, разговариваю и развлекаюсь со своими друзьями, но

⁶⁴¹ Шамрин М.Ю. Этика Омбудсмана по правам ребёнка: административно-правовой аспект // Евразийский юридический журнал. 2013. № 5 (60). С. 109.

когда после трёх, четырёх часов отдыха я вздумаю вернуться к своим размышлениям, то они кажутся мне такими холодными, насильственными и странными, что у меня решительно не лежит сердце к тому, чтобы снова заняться ими»⁶⁴².

Философ призывает коллег к сомнению: «Истинный скептик так же недоверчиво относится к своим сомнениям, как и к философским убеждениям»⁶⁴³. Автор считает, что Уполномоченный не может принять правильного решения, не использовав юмовскую идею мудрого скептицизма. В соответствии с требованиями этики, изложенными в представленном автором «Этическом кодексе омбудсмена», он выстраивает всю свою деятельность.

Построив полную картину этического сентиментализма, шотландский философ Дэвид Юм определил сферу морали, как переживание того, что происходит с человеком, оценку этого переживания, как хорошего или плохого. Приятное и неприятное – индикаторы направленности этического поступка, вычленение его бескорыстия, благожелательства, великодушия, любви, сострадания. Несомненный источник добродетели, по Юму, не разум, а единые для всех эмоции.

Как велико это замечание философа в наши дни при определении этического стержня в личности Уполномоченного по правам ребёнка, в его профессиональной деятельности, как важно знание этого при пользовании «Этическим кодексом Уполномоченного (омбудсмена)». Думается, что разработанный «Этический кодекс Уполномоченного (омбудсмена)» позволит Уполномоченному осмыслить и понять, что представляет собой этика в правозащитной деятельности, а также использовать её потенциал при восстановлении нарушенных прав каждого российского ребёнка.

Уполномоченный по правам ребёнка не может руководить деятельностью других государственных органов, однако мнение его ценно, и к нему рекомендуется прислушиваться, поскольку он является разработчиком идей и выстраивает

⁶⁴² Цит. по: Сабина М.В. Дэвид Юм. Его жизнь и философская деятельность. С.-Петербург, 1893. С. 66.

⁶⁴³ Там же, с. 67.

определённые «системы», которые могут иметь важное значение в деле защиты прав и законных интересов ребёнка, а также в целях их поощрения. Так, в Норвегии по рекомендации омбудсмана было создано Министерство по защите прав ребёнка и вопросам семьи.

Важнейшей, повышающей статус Уполномоченного становится его деятельность в разработке Программ стимулирования усыновления детей. Например, семья, усыновившая ребёнка, могла бы получить через 5 лет автомобиль, квартиру и другие ценные поощрения. По итогам 2013 года зафиксирован прирост усыновлений в 6,7 %. На начало 2014 года в детских домах проживали 106 646 детей⁶⁴⁴, причём дееспособное население России составляло 108 миллионов человек⁶⁴⁵.

Доля детей-сирот, переданных в семьи, в 2014 году возросла до 82 %, в 2013 она составляла 78 %. По прогнозам федерального ведомства, в 2015 году в семьи будут переданы 59 тыс. детей-сирот, таким образом, в банке данных останется 70 тыс. детей-сирот. При этом нужно обратить внимание на структуру банка данных: 26 % – это дети с инвалидностью, около 70 % – дети старше 10 лет. С ними нужна более плотная и системная работа⁶⁴⁶.

Не надо думать, что Уполномоченный по правам ребёнка работает всегда «во след», а не на опережение. Он работает сегодня, контролируя ситуацию с детством в целом, работает на опережение, на недопущение рецидивов «испорченного детства», ибо оно влечёт рост преступности среди несовершеннолетних. Лицо, совершившее преступление в детстве, продолжает, как правило, вести антисоциальный образ жизни в дальнейшем. Быть может, омбудсмен – главный

⁶⁴⁴ Латухина К. Отец-герой // Российская газета. 2014. № 11 (6283). С. 2.

⁶⁴⁵ Скоробогатый П. Уполномочен помочь детям // Эксперт. 2014. № 9. С. 53-54.

⁶⁴⁶ Официальный сайт Уполномоченного по правам ребёнка в России. Режим доступа: URL: <http://www.rfdeti.ru/news/9767-predstavitel-ministerstva-obrazovaniya-i-nauki-dolya-detey-sirot-peredannyh-v-semi-v-2014-godu-vozroslo-do-82>.

воспитатель и педагог страны, сплывающий в том числе и научно-педагогическую общественность в решении проблем защиты прав ребёнка и детства в целом.

В современном мире Уполномоченный по правам ребёнка должен не только выявлять проблемы детей и факты нарушений их прав, но должен помочь, а не бросить его (ребёнка) в трудной жизненной ситуации, которая может закончиться трагически, в том числе возможной смертью.

В этом смысле небезынтересен пример подобной ситуации, свидетелем которой был академик Д.С. Лихачёв. В один из страшных ГУЛАГ(ов) на Соловках приехал пролетарский писатель А.М. Горький, которому лагерь представили нравственным советским учреждением, где «воспитывают и выпрямляют» заблуждающихся относительно прогрессивной советской власти. Лагерь был представлен очередной «потёмкинской деревней». Один из сидящих – мальчик-подросток решился рассказать правду А.М. Горькому наедине, глаза в глаза. Горький плакал, но начальству посещённого учреждения не посмел рассказать об услышанном. Писатель уехал, а мальчик был расстрелян⁶⁴⁷.

Изменились обстоятельства, в которых жил и поступил так, а не иначе А.М. Горький. Автор не судья Горькому, но с горечью констатирует факт, что подобные умалчивания и замалчивания в работе Уполномоченного по правам ребёнка безнравственны и преступны, а приведенный пример – убедительная агитация за необходимость смелых и бескомпромиссных поступков Уполномоченного по правам ребёнка в наши дни, когда ничто не мешает это сделать.

Безусловно, важна техника личной работы Уполномоченного по правам ребёнка, научный подход к организации его управленческого труда, использование различного рода техники в его управленческом организационном труде: календарей-памяток, графиков, книжек-календарей, карточек, сложных машин,

⁶⁴⁷ Лихачёв Д. Мысли о жизни. Письма о добром. М.: КоЛибри; Азбука-Аттикус, 2014. С. 177-190.

карточек-заданий, организации своего рабочего места, ведь бюрократизм, порой, возникает не от злой воли, а от неумения работать.

Думается, что прав был Отто фон Бисмарк, сказавший, что с плохими законами и хорошими чиновниками вполне можно править страной, но, если чиновники плохи, не помогут и самые лучшие законы⁶⁴⁸. Автор соглашается, что «сквозь форму бумажного производства», – по выражению Н.В. Гоголя из «Мёртвых душ», – можно увидеть многое. Следует согласиться с А. Гастевым, что громадное количество работ становится трудным только потому, что мы неправильно организуем или работаем на плохо организованном рабочем месте, применяем плохую технику работы⁶⁴⁹. Организованность и сноровка – важнейшие элементы управленческой деятельности омбудсмана, а методы, реализуемые Уполномоченным по правам ребёнка, могут сделать исполняемое им дело творческим. При этом разумная организация управления во многом определяет и оттачивает принципы личной работы.

Изучение автором основ кибернетики (науки об управлении информацией) помогло ему сформировать собственное представление о том, что необходимо Уполномоченному для реализации поставленных государством задач в сфере осуществления государственного управления защитой прав ребёнка. Это технические средства рационализации, управленческое оборудование; помещения для приёма детей (официальная резиденция Федерального Уполномоченного в здании Общественной палаты РФ; представительства Федерального Омбудсмана в каждом субъекте РФ (в настоящее время отсутствуют); резиденции региональных уполномоченных (должно быть отдельное здание); представительства региональных уполномоченных в органах местного самоуправления (в настоящее время отсутствуют); представительства Федерального Уполномоченного в зда-

⁶⁴⁸ См.: Курс мировой и российской криминологии: учебник в 2 т. Т. II. Особенная часть / В.В. Лунеев. М.: Издательство «Юрайт», 2011. С. 465.

⁶⁴⁹ См.: Попов Г.Х. Техника личной работы. М.: Московский рабочий, 1971. С. 19.

нии Российского детского фонда (в настоящее время отсутствует), в государствах, с которыми заключены Соглашения об усыновлении (в настоящее время отсутствуют)).

В заключение автор считает необходимым сказать, что основой организации деятельности Уполномоченного должны стать постоянные выступления-отчёты не только перед Президентом Российской Федерации, но и перед Федеральным Собранием и, конечно, перед детьми и их родителями на федеральном телеканале. Поэтому использование омбудсменом оружия слова в содержании, форме и технике выступления, в том числе в СМИ и с трибун, является важнейшим элементом, оказывающим влияние на эффективность организации его (омбудсмена) деятельности.

§ 2.3. Организация взаимодействия Уполномоченного по правам ребёнка с исполнительными и муниципальными органами власти

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

Можно сделать вывод, что речь идёт не только о важной роли Уполномоченного вообще, но и о совершенствовании его статуса, реализация которого невозможна без взаимодействия с исполнительными и муниципальными органами власти. Известно, что действуя в одиночку, Уполномоченный не сможет добиться в полной мере обеспечения реализации прав, свобод и законных интересов ребёнка, их (прав, свобод и законных интересов) защиты и восстановления.

Вот почему такими важными становятся понятие и практика его (Уполномоченного) взаимодействия с исполнительными и муниципальными органами власти.

Говоря об этом взаимодействии (Уполномоченного по правам ребенка с исполнительными и муниципальными органами власти), следует обратить внимание на позицию в этом вопросе В.В. Путина, который считает, что профессиональная компетентность деятельности уполномоченных должна приносить реальную отдачу, что невозможно без наращивания конструктивного взаимодействия омбудсменов с указанными выше органами власти (исполнительными и муниципальными)⁶⁵⁰.

Автор, исследуя взаимодействие Уполномоченного по правам ребёнка с другими органами, изучил позицию Г.Н. Комковой и Н.Ф. Лукашовой, которыми были рассмотрены системно-правовые аспекты проблемы взаимодействия Уполномоченного по правам человека (с исполнительными и муниципальными органами), деятельность которого не только пересекается с Уполномоченным по правам ребёнка, но почти зеркально её отражает. Они считают, что *в целом понятие «взаимодействие» является философской категорией, отражающей процессы воздействия объектов друг на друга; их взаимную обусловленность и порождение одним объектом другого; именно взаимодействие определяет существование и структурную организацию любой материальной системы*⁶⁵¹.

Таким образом, можно сделать вывод, что взаимодействие Уполномоченного по правам ребёнка с исполнительными и муниципальными органами носит как правовой, так и психологический характер. В связи с этим автор обратился к психологическому словарю, в котором понятие «взаимодействие» определяется

⁶⁵⁰ Официальный сайт Уполномоченного по правам ребёнка. Режим доступа: URL: <http://www.rfdeti.ru/display.php?id=9762>.

⁶⁵¹ Комкова Г.Н., Лукашова Н.Ф. Проблемы взаимодействия Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации с государственными органами и органами местного самоуправления // Омбудсмен: государство и защита прав человека. 2012. № 1. С. 55.

как процесс непосредственного и опосредованного воздействия объектов (субъектов) друг на друга, порождающий их взаимообусловленность и связь⁶⁵². Думается, что следует согласиться с мнениями учёных Г.Н. Комковой и Н.Ф. Лукашовой.

С такими понятиями, как «взаимодействие» Уполномоченного и его «деятельность», переплетается не менее важное понятие – «совместная деятельность» Уполномоченного и органов исполнительной и муниципальной власти:

во-первых, при взаимных вкладах в общее дело защиты прав, свобод и законных интересов ребёнка;

во-вторых, при продуктивном и, возможно, творческом взаимодействии, когда с каждой стороны реализуется относительно индивидуальная компетенция (деятельность).

Таким образом, представляется верной позиция А.Л. Журавлева, предложившего рассматривать совместную деятельность как любую форму кооперации и характеризовать её сущность (совместной деятельности) такими признаками, как наличие общей цели и общей мотивации; разделение деятельности на функционально связанные составляющие и распределение их между участниками; объединение индивидуальных деятельностей и согласованное их выполнение; наличие управления, общих результатов, единого пространства и одновременного выполнения деятельности разными субъектами⁶⁵³.

В связи с этим можно сделать вывод, что в управленческой науке взаимодействие Уполномоченного с исполнительными и муниципальными органами власти следует рассматривать как согласованную активную совместную деятельность Уполномоченного и исполнительных и муниципальных органов власти по

⁶⁵² Психологический словарь / авт.- сост. В.Н. Копорулина, М.Н. Смирнова, Н.О. Гордеева, Л.М. Балабанова; под общ. ред. Ю.Л. Неймера. Ростов-на-Дону: Феникс, 2003. С. 60.

⁶⁵³ Журавлев А.Л. Концептуальные представления о совместной деятельности // Социальная психология в трудах отечественных психологов (Сер. «Хрестоматия по психологии») / сост. Свендицкий А.Л. СПб: Издательство «Питер», 2000. С. 185-190.

принятию важных решений и совершению действий, направленных на достижение таких единых целей и задач, как

- обеспечение реализации и защиты прав, свобод и законных интересов ребёнка;
- восстановление прав, свобод и законных интересов ребёнка в случаях их нарушения.

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

Несмотря на то, что Уполномоченный обладает властными полномочиями, его компетенция не позволяет в полной мере совместно с исполнительными и муниципальными органами выявлять нарушения прав ребёнка и осуществлять мероприятия по их восстановлению. Это связано с тем, что обязательным условием реализации управленческой процедуры взаимодействия Уполномоченного с исполнительными и муниципальными органами власти по вопросам осуществления государственного управления защитой детства является наличие волеизъявления не только у самого омбудсмена, но и у органов, с которыми предполагается взаимодействовать. Получается, что, если у исполнительных и муниципальных органов будет отсутствовать данное волеизъявление, то взаимодействие окажется невозможным. Поскольку взаимодействие Уполномоченного с исполнительными и муниципальными органами является ключевым направлением в правозащитной политике государства, необходимо обязать исполнительные и муниципальные органы взаимодействовать с омбудсменом по первому его требованию. Таким образом, взаимодействие (Уполномоченного с исполнительными и муниципальными органами власти) будет осуществляться независимо от воли

последних (исполнительных и муниципальных органов власти), что окажет скорейшую помощь каждому российскому ребёнку.

Кутафин О.Е., анализируя взаимодействие ветвей государственной власти, пришёл к выводу, что данное взаимодействие осуществляется с использованием системы сдержек и противовесов⁶⁵⁴.

Думается, что и взаимодействие Уполномоченного с исполнительными и муниципальными органами не представляется возможным без функционирования системы сдержек и противовесов, позволяющей обеспечить равновесие субъектов (как Уполномоченного, так и исполнительных и муниципальных органов власти), реализацию гарантий от посягательств на их самостоятельность, отсутствие чьего-либо влияния.

В связи с ежегодным ростом количества нарушений законов в сфере соблюдения прав и интересов несовершеннолетних⁶⁵⁵ важнейшими направлениями взаимодействия Уполномоченного с исполнительными и муниципальными органами являются приём и рассмотрение омбудсменом обращений, в основном жалоб детей, связанных с нарушениями их (детей) прав этими органами (исполнительными и муниципальными).

Известно, что в 2012 году на рассмотрение омбудсмену поступило более 4,5 тыс. обращений. Это на 5 % больше, чем в 2011 (году). Представляется важным заметить, что 56,3 % обращений было направлено родителями несовершеннолетних детей, 12,4 % (обращений) – другими родственниками, 4,7 % – многодетными семьями. Лично от самих детей, в том числе сирот и оставшихся без

⁶⁵⁴ Кутафин О.Е. Глава государства. М., 2013. С. 20.

⁶⁵⁵ По данным Генеральной прокуратуры Российской Федерации в 2010 году было выявлено 588822 нарушения законов в сфере соблюдения прав и интересов несовершеннолетних, а в 2013 – 713886.

В 2014 году выявлено более 711 тыс. нарушений в данной сфере, для устранения которых внесено свыше 110 тыс. представлений, к дисциплинарной ответственности привлечено 126 тыс. должностных лиц различного уровня, к административной ответственности привлечено 36,5 тыс. виновных лиц, на незаконные правовые акты принесено почти 54 тыс. протестов, в суды направлено 102,8 тыс. исков и заявлений, по материалам прокурорских проверок органами расследования возбуждено около 5 тыс. уголовных дел. См.: 1) материалы Федеральной службы государственной статистики // Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики. Режим доступа: URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/population/motherhood/#;

2) Генеральной прокуратурой Российской Федерации подведены итоги работы органов прокуратуры в сфере соблюдения прав несовершеннолетних // Официальный сайт Генеральной прокуратуры РФ. – Режим доступа: URL: <http://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-661075/>.

попечения родителей, зафиксировано 142 обращения⁶⁵⁶. Следует отметить, что количество направляемых обращений Уполномоченному по правам ребенка ежегодно возрастает. Так, в 2013 году омбудсменом было принято к рассмотрению уже 4886 обращений, что на 7,4 % больше, чем в 2012 году⁶⁵⁷, а за 2014 год в адрес Уполномоченного поступило уже 6727 обращений от граждан РФ⁶⁵⁸.

За весь период существования института Федерального Уполномоченного по правам ребенка сотрудниками рассмотрено свыше 20 тыс. письменных обращений, поступивших в его адрес⁶⁵⁹.

Указанные статистические показатели свидетельствуют о востребованности института Уполномоченного среди граждан РФ как эффективного средства административно-правовой защиты прав, свобод и законных интересов ребенка⁶⁶⁰.

При принятии решений по жалобам Уполномоченный по правам ребёнка должен руководствоваться принципами законности и справедливости. Представляются интересными мнения В.В. Бойцовой и Н.Ю. Хаманевой в отношении Уполномоченного по правам человека о том, что «ему следует при разрешении жалоб граждан проявлять такт, осмотрительность⁶⁶¹ и сохранять объективность ко всем субъектам жалобы»⁶⁶².

⁶⁵⁶ См.: List of issues in relation to the combined fourth and fifth periodic reports of the Russian Federation (21 November 2013) with Addendum «Replies of the Russian Federation to the list of issues (31 October 2013)»

(CRC/C/RUS/Q/4-5/Add.1) // Официальный сайт документации Организации Объединенных Наций. Режим доступа: URL: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G13/490/74/PDF/G1349074.pdf?OpenElement>. С. 17.

⁶⁵⁷ См.: Официальный сайт Уполномоченного по правам ребёнка. Режим доступа: URL: <http://www.rfdeti.ru/menu/25>.

⁶⁵⁸ Официальный сайт Уполномоченного по правам ребёнка. Режим доступа: URL: <http://www.rfdeti.ru/display.php?id=9296>.

⁶⁵⁹ Официальный сайт Уполномоченного по правам ребёнка. Режим доступа: URL: <http://www.rfdeti.ru/display.php?id=8865>.

⁶⁶⁰ Административно-правовая защита детства представляет собой осуществление контрольно-надзорных мероприятий в отношении государственных органов, должностных лиц, нарушающих права ребёнка, посредством использования специальных административных процедур и играет важную роль в обеспечении соблюдения требований Конвенции ООН о правах ребёнка.

⁶⁶¹ Бойцова В.В. Служба защиты прав человека и гражданина. М.: Бек, 1996. С. 13.

⁶⁶² Хаманева Н.Ю. Уполномоченный по правам человека – защитник прав граждан. М., 1998. С. 35.

Думается, что и Уполномоченному по правам ребёнка в целях принятия верного решения по жалобе необходимо учитывать данные позиции. Это позволит ему стать основным звеном национальной внесудебной системы защиты прав, свобод и законных интересов ребёнка.

В Указе Президента РФ, регулирующем статус Уполномоченного по правам ребёнка, названы следующие формы взаимодействия омбудсмана с исполнительными и муниципальными органами власти, должностными лицами, используемые им в том числе и при проведении проверок по жалобе ребёнка:

– запрос и получение в установленном порядке необходимых сведений, документов и материалов от федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, организаций и должностных лиц;

– направление в федеральные органы исполнительной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления и должностным лицам, в решениях или действиях (бездействии) которых он усматривает нарушение прав и интересов ребёнка, своего заключения, содержащего рекомендации относительно возможных и необходимых мер восстановления указанных прав и интересов и др.⁶⁶³

Кроме того, важнейшей формой взаимодействия Уполномоченного по правам ребёнка с исполнительными органами представляется проведение самостоятельно или совместно с уполномоченными государственными органами и должностными лицами проверки деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, а также должностных лиц, получение от них соответствующих разъяснений⁶⁶⁴.

⁶⁶³ Указ Президента РФ от 01.09.2009 № 986 «Об Уполномоченном при Президенте Российской Федерации по правам ребёнка» // Собрание законодательства РФ. 07.09.2009. № 36. Ст. 4312.

⁶⁶⁴ См.: Там же.

Использование перечисленных форм взаимодействия будет способствовать скорейшему восстановлению нарушенных прав, свобод и законных интересов ребёнка.

В сущности, Уполномоченный по правам ребенка взаимодействует со всеми исполнительными и муниципальными органами. Поскольку автор рассматривает взаимодействие как аспект его административно-правового статуса, есть необходимость выделить ключевые государственные органы, без сотрудничества с которыми работа Уполномоченного по правам ребенка не представляется возможной – МВД, Минюст, МЧС, Роспотребнадзор, Министерство здравоохранения и др.

Автор отмечает, что Уполномоченному по правам ребенка оказывает неоценимую помощь участие в работе коллегий Министерства здравоохранения РФ, на которых подводятся итоги развития в стране профилактической медицины, показателей детской и младенческой смертности, оказания высокотехнологичной медицинской помощи, реализации планов по строительству перинатальных центров.

В результате встречи Федерального Уполномоченного по правам ребенка с руководителем Департамента здравоохранения г. Москвы по поводу оказания паллиативной помощи несовершеннолетним были решены вопросы:

во-первых, о подготовке омбудсменом специального доклада на имя Президента России в связи со сложностью решения проблем оказания паллиативной помощи детям и обеспечения аппаратами ИВЛ (искусственной вентиляции лёгких);

во-вторых, о решении проблемы обеспечения онкобольных детей наркотическими обезболивающими средствами.

Предложения Федерального Уполномоченного П. Астахова по запуску пилотного проекта по обеспечению детей на дому аппаратами ИВЛ (по аналогии с опытом фонда «ВЕРА») были поддержаны руководителем Департамента здравоохранения г. Москвы.

охранения г. Москвы Алексеем Хрипуном, который выразил намерение разработать целевую программу по обеспечению паллиативной помощью ИВЛ-зависимых пациентов.

Важным аспектом взаимодействия Уполномоченного по правам ребенка с Минздравом РФ явились идеи:

1) создания в каждом субъекте Российской Федерации главной детской поликлиники, врачи которой были бы наделены полномочиями выписки рецептов на наркотические обезболивающие несовершеннолетним;

2) определения в рабочем порядке маршрутов госпитализации паллиативных детей без регистрации по «скорой помощи» в профильные специализированные учреждения;

3) проведения при помощи фонда «ВЕРА» обучающего семинара по ведению детей с болевым синдромом.

В ходе «прямой линии» с Президентом РФ Владимиром Путиным в рамках взаимодействия Уполномоченного по правам ребенка с Министерством здравоохранения РФ поднят вопрос обеспечения детей с ограниченными возможностями здоровья необходимыми средствами реабилитации. В 2014 году Федеральный Омбудсмен на рабочей встрече с Владимиром Путиным поставил перед ним вопрос о создании Единого Федерального реестра детей с ограниченными возможностями здоровья с целью оказания адресной и системной помощи. Данная инициатива была поддержана В. Путиным, который, в свою очередь, подписал закон о внесении ряда поправок в связи с ратификацией Конвенции о правах инвалидов⁶⁶⁵, в том числе о создании в России реестра людей с инвалидностью⁶⁶⁶.

Заметим, что взаимодействие Уполномоченного по правам ребёнка с Министерством внутренних дел должно осуществляться в следующих формах:

⁶⁶⁵ Федеральный закон от 01.12.2014 № 419-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам социальной защиты инвалидов в связи с ратификацией Конвенции о правах инвалидов» // Собрание законодательства РФ. 08.12.2014. № 49 (часть VI). Ст. 6928.

⁶⁶⁶ См.: Официальный сайт Уполномоченного по правам ребенка. Режим доступа: URL: <http://www.rfdeti.ru/display.php?id=9730>; <http://www.rfdeti.ru/display.php?id=9720>; <http://www.rfdeti.ru/display.php?id=9742>.

- в рамках заседаний Научно-консультативного совета МВД России;
- в обмене выявленной информации о нарушениях прав ребёнка;
- в совместной работе по обсуждению сегодняшнего положения детства в России и выявлению фактов незаконного усыновления (удочерения) российских детей, в том числе иностранными гражданами (сегодня – это одна из важнейших задач для органов внутренних дел и Уполномоченного по правам ребёнка);
- в создании компьютерной базы по регистрации случаев насилия над детьми.

Корабельникова Ю.Л., исследовав содержание сотрудничества Уполномоченного по правам человека и Министерства внутренних дел, акцентирует внимание на необходимости развития таких форм взаимодействия, как выработка предложений по совершенствованию законодательства в сфере правоохранительной деятельности и правовое информирование сотрудников органов внутренних дел в области соблюдения прав и свобод человека⁶⁶⁷.

Выделенные Ю.Л. Корабельниковой формы взаимодействия Уполномоченного по правам человека с Министерством внутренних дел можно считать главными формами взаимодействия Уполномоченного по правам ребёнка и Министерства внутренних дел. Так, результатом совместной работы Уполномоченного по правам ребёнка и учёных ВНИИ МВД России стало внесение изменений в российское законодательство, направленных на предупреждение торговли детьми, их эксплуатации, детской проституции, а также деятельности, связанной с изготовлением и оборотом материалов или предметов с порнографическими изображениями несовершеннолетних⁶⁶⁸.

⁶⁶⁷ Корабельникова Ю.Л. Взаимодействие Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации с органами исполнительной власти: учеб. пособие. М.: Академия управления МВД России, 2010. С. 96-98.

⁶⁶⁸ Выступление П. Астахова с докладом на VIII Съезде Уполномоченных по правам ребенка в субъектах РФ 28.10.2013 // Официальный сайт Уполномоченного по правам ребёнка. Режим доступа: URL: <http://www.rfdeti.ru/display.php?id=7552>.

В последние годы отмечается стабильный рост числа детей-преступников (до 14 лет). Например, в 2011 году их было 19,6 % от общего числа несовершеннолетних, совершивших противоправные поступки, в 2012 году доля детей младше 14 лет составила уже 21,8 %. Всего же в 2012 году при участии 59,4 тыс. несовершеннолетних совершено более 64 тыс. преступлений, причем 13 тыс. подростков совершили преступления повторно⁶⁶⁹.

В 2013 и 2014 годах ситуация, касающаяся преступности несовершеннолетних, не изменилась, о чем свидетельствуют статистические показатели⁶⁷⁰.

Думается, что взаимодействие Уполномоченного по правам ребёнка с Министерством внутренних дел будет способствовать снижению показателей преступности несовершеннолетних, главными причинами которой являются:

- *грубость, жестокость родителей при воспитании ребёнка;*
- *алкоголизм, наркомания родителей;*
- *употребление несовершеннолетним наркотических средств, психотропных веществ, пива и др. спиртных напитков*⁶⁷¹;
- *отсутствие должного воспитания; безразличие родителей к умственным способностям ребёнка;*
- *неудовлетворение потребностей несовершеннолетнего: духовных и материальных;*
- *развитие ребёнка в негативной семейной обстановке (драки, скандалы, конфликты и др.);*

⁶⁶⁹ Брынцева Г. МВД России предложило меры по борьбе с детской преступностью // Официальный сайт Российской газеты. Режим доступа: URL: <http://www.rg.ru/2014/01/04/prest-site-anons.html>.

⁶⁷⁰ См.: Основные статистические данные по вопросам защиты прав и интересов детей (2009-2013 гг.) // Официальный сайт Уполномоченного по правам ребёнка. Режим доступа: URL: <http://rfdeti.ru/files/StatData-2014-aug.pdf>; Доклад Павла Астахова на X съезде уполномоченных по правам ребенка в субъектах РФ // Официальный сайт Уполномоченного по правам ребёнка. Режим доступа: URL: <http://www.rfdeti.ru/display.php?id=8994>.

См.: Основные статистические данные по вопросам защиты прав и интересов детей (2009-2014 гг.) // Официальный сайт Уполномоченного по правам ребёнка. Режим доступа: URL: <http://rfdeti.ru/files/StatData-2014.pdf>.

⁶⁷¹ Более подробно см.: Мацкевич И.М., Нечевин Д.К., Поляков М.М. Правовые и организационные антикоррупционные элементы административной ответственности за незаконный оборот наркотиков: монография под ред. Л.М. Колодкина. М.: Проспект, 2012. С. 37-40.

– *непривитие ребёнка нравственных стремлений, связанных с развитием воли, установлением гармонии везде и всюду, где только представится к этому случай*⁶⁷²;

– *зависть ребёнка своим сверстникам, стремление к самоутверждению;*

– *тяжёлое материальное положение семьи;*

– *стремление ребёнка подражать своим друзьям-несовершеннолетним, уже совершившим противоправные общественно опасные деяния и др.*

Автор не будет подробно останавливаться на изучении причин и особенностей правонарушений несовершеннолетних, так как это уже блестяще сделано Г. М. Миньковским⁶⁷³ и В.В. Лунеевым⁶⁷⁴.

Взаимодействие Уполномоченного по правам ребёнка с Министерством юстиции осуществляется на основе специального соглашения в таких сферах, как исполнение уголовных наказаний, функционирование адвокатуры и нотариата, регистрация актов гражданского состояния, проведение мероприятий по планированию совместной деятельности⁶⁷⁵.

К формам взаимодействия омбудсмена по правам ребёнка с Министерством юстиции необходимо относить изучение на совместных заседаниях причин нарушений прав ребёнка в указанных сферах, анализ результатов совместной деятельности с целью выявления коэффициента её воздействия на правоприменительную практику; организацию научно-практических конференций,

⁶⁷² Вентцель К.Н. Этика и Педагогика творческой личности (Проблемы нравственности и воспитания в свете теории свободного гармонического развития жизни и сознания). Т. II. Педагогика творческой личности. М.: Книгоиздательство К.И. Тихомирова, Кузнецкий Мост, 1912. С. 393.

⁶⁷³ Криминология: учебник / под ред. проф. Н.Ф. Кузнецовой, проф. Г.М. Миньковского. М.: Издательство «БЕК», 1998; Прокурорский надзор по делам несовершеннолетних / Ахмедзянова Г.Г., Гуковская Н.И., Долгова А.И., Иванов В.И., и др.; редкол.: Гуськов Н.М., Долгова А.И., Миньковский Г.М. (отв. ред.). М.: Юрид. лит., 1972; Горшенева Н.А.; Миньковский Г.М. Борьба с преступностью несовершеннолетних в больших городах. М.: Издательство Всесоюзного института по изучению причин и разработке мер предупреждения преступности, 1975; Миньковский Г.М. Особенности расследования и судебного разбирательства дел о несовершеннолетних. М.: Государственное издательство юридической литературы, 1959 и др.

⁶⁷⁴ Курс мировой и российской криминологии: учебник в 2 т. Т. II. Лунеев В.В. Особенная часть М.: Издательство «Юрайт», 2011. С. 735-772.

⁶⁷⁵ Соглашение между Министерством юстиции Российской Федерации и Уполномоченным при Президенте Российской Федерации по правам ребенка о взаимодействии в области защиты прав и интересов несовершеннолетних от 1 августа 2011 года // Официальный сайт Уполномоченного по правам ребёнка. Режим доступа: http://www.rfdeti.ru/files/min_usticii.pdf.

направленных на совершенствование взаимодействия; обращения в средства массовой информации.

Важным государственным органом, с которым необходимо взаимодействовать Уполномоченному по правам ребенка, является подведомственная Минюсту Федеральная служба судебных приставов (ФССП), на расширенной коллегии («Об итогах деятельности ФССП РФ в 2014 году») которой выступил Уполномоченный по правам ребенка П.А. Астахов.

Федеральный Омбудсмен обратил внимание на беспредел региональных отделений ФССП в вопросах:

- 1) исполнения алиментных обязательств в пользу детей-сирот;
- 2) отсутствия должных контактов с руководством детских домов и интернатов, региональными омбудсменами;
- 3) сокращения количества производств по исполнению судебных постановлений (в пользу детей);
- 4) принятия должных решений всеми руководителями региональных служб ФССП и представления ежегодных отчетов о проведении сверки со всеми детскими интернатными учреждениями (детскими домами) по взысканию алиментов.

На коллегии прозвучали убедительные цифры, подтверждающие необходимость дальнейшего взаимодействия Уполномоченного по правам ребенка с ФССП РФ:

- 1) за 2014 год было разыскано 61 181 должников по исполнительным документам о взыскании алиментов;
- 2) за 5 лет деятельности Уполномоченного поступило 1435 таких обращений, связанных с взысканием алиментов на содержание детей (характер обращений заявителей – получение информации о ходе исполнительного производства, в связи с невозможностью получения таковой у приставов (отсутствуют ответы на запросы)); в 2014 году поступило 315 таких обращений, а в 2013 году – 256.

Кроме того, на коллегии было отмечено, что наметилась положительная тенденция в обеспечении сирот жильем – в 2013 году было предоставлено 25 тысяч квартир данной категории граждан, что почти в два раза больше, чем за предыдущий период. Однако вопрос все равно остается острым. В числе регионов, неудовлетворяющих требованиям времени, Томская и Ульяновская области, республики Алтай, Крым, Башкортостан и город Москва. Примечательно, что было принято совместное решение об организации более плотного сотрудничества⁶⁷⁶.

Также заключено аналогичное Соглашение о взаимодействии Уполномоченного по правам ребенка с Министерством Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (МЧС), в котором прописаны предмет и формы взаимодействия⁶⁷⁷.

С МЧС Омбудсмен взаимодействует в сферах защиты прав ребёнка в чрезвычайных ситуациях, обеспечения, во-первых, пожарной безопасности, в том числе в образовательных учреждениях, во-вторых, безопасности детей на водных объектах (в том числе на море в детских лагерях в период летнего детского отдыха) и др.

Важнейшими формами взаимодействия являются:

– организация и проведение проверок различных учреждений (образовательных, медицинских и др.) с целью обеспечения безопасности детей в условиях чрезвычайных ситуаций;

– инспекционные выезды на места (школы, детские сады и т.д.) с целью выявления причин нарушений прав ребёнка в сфере обеспечения безопасности в различных ситуациях;

⁶⁷⁶ Официальный сайт Уполномоченного по правам ребёнка. Режим доступа: URL: <http://www.rfdeti.ru/display.php?id=9435>; <http://www.rfdeti.ru/display.php?id=9481>.

⁶⁷⁷ Соглашение между Министерством Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий и Уполномоченным при Президенте Российской Федерации по правам ребенка о взаимодействии по вопросам защиты прав и интересов ребенка в области обеспечения безопасности в чрезвычайных ситуациях // Официальный сайт Уполномоченного по правам ребёнка. Режим доступа: URL: http://www.rfdeti.ru/files/mchs_app.pdf.

- развитие систем оповещения о нарушении прав ребёнка (номера службы спасения «112», «01»);
- создание прямой телефонной линии связи с Омбудсменом;
- разработка поправок для совершенствования законодательства о защите детства;
- участие в совместных мероприятиях по обучению детей основам безопасности жизнедеятельности.

Радуют систематические полезные встречи Федерального Омбудсмана и главы МЧС России, на которых они подводят итоги межведомственного сотрудничества:

- в организации благотворительных акций (например, «Ёлка в Новороссию», в ходе которой собрано и отправлено 157 тонн подарков в пункты назначения 10-м гуманитарным конвоем МЧС РФ);
- в проведении ежегодных фестивалей «Созвездие мужества»;
- в подведении итогов новогодних праздников и обсуждении на брифингах случаев травматизма детей при использовании петард и фейерверков, на которых отмечается значимость масштабной информационной кампании по предотвращению детских трагедий, что уже дало положительные результаты;
- в создании Национального мониторингового центра помощи пропавшим и пострадавшим детям;
- в отношении еще нереализованных обязательств по первому этапу благотворительной акции «Елка в Новороссию» (речь идёт об открытии счета с целью сбора средств на приобретение необходимой техники для детских учреждений Донбасса⁶⁷⁸);
- в отношении детей Украины, которых после спасения и лечения в России готовы вернуть на родину⁶⁷⁹.

⁶⁷⁸ Данный груз для учреждений Донбасса и юго-востока Украины был передан с очередным гуманитарным конвоем.

⁶⁷⁹ Официальный сайт Уполномоченного по правам ребёнка. Режим доступа: URL: <http://www.rfdeti.ru/display.php?id=9346>.

Взаимодействие омбудсмена с органами прокуратуры РФ тоже осуществляется на основе Соглашения, регулирующего и обеспечивающего реализацию гарантий соблюдения прав, свобод и законных интересов ребёнка. С этой целью предусмотрены такие формы взаимодействия, как

- проведение совещаний по анализу статистики нарушений законов, обеспечивающих государственную защиту детства;
- участие в заседаниях Координационного Совещания по борьбе с преступностью, возглавляемого Генеральным прокурором; в правотворческой деятельности (поскольку Генеральный прокурор не обладает правом законодательной инициативы, как и Уполномоченный по правам ребёнка, данная деятельность реализуется посредством выработки рекомендаций с целью совершенствования законодательства в области защиты прав ребёнка);
- выезды в субъекты РФ с целью исследования и анализа причин и условий совершения преступлений против детства;
- осуществление статистической деятельности;
- организация международных конференций, цель которых – разработка методов борьбы с преступлениями против детства, совершаемыми в сети Интернет⁶⁸⁰.

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

Известно, что одна из основных задач Уполномоченного по правам ребёнка – следить за соблюдением норм Конвенции ООН (о правах ребёнка). В

⁶⁸⁰ Соглашение между Генеральной прокуратурой Российской Федерации и Уполномоченным при Президенте Российской Федерации по правам ребёнка о взаимодействии в вопросах защиты прав, свобод и охраняемых законом интересов несовершеннолетних // Официальный сайт Уполномоченного по правам ребёнка. Режим доступа: <http://www.rfdeti.ru/files/genprokuratura.pdf>.

случае выявления нарушений положений Конвенции он должен незамедлительно уведомлять об этом органы прокуратуры. Можно сделать вывод, что сегодня именно взаимодействие Уполномоченного с органами прокуратуры в большей мере способствует устранению нарушений положений Конвенции ООН о правах ребёнка в России.

Взаимодействие Уполномоченного по правам ребёнка и прокуратуры основано на функционировании созданного им (Уполномоченным) так называемого «детского спецназа», в состав которого входит специализированная группа юристов, бывшие специалисты из Генеральной прокуратуры, осуществляющие системные аналитическую и контрольную функции по надзору за соблюдением законов о защите прав ребёнка в субъектах России. Сущность работы «детского спецназа» заключается в досрочном выезде в регионы с целью «тотальных» проверок, в первую очередь, детских домов, а также передачи информации, содержащей результаты проверок, Федеральному Уполномоченному⁶⁸¹.

В 2010 году Павел Астахов с «детским спецназом» осуществил инспекционные выезды в 45 субъектов Российской Федерации. Проверками Федерального Омбудсмана и «детского спецназа» были охвачены 652 учреждения: дома ребёнка, детские больницы; детские дома и школы-интернаты для детей сирот и детей, оставшихся без попечения родителей; детские дома-интернаты органов социальной защиты населения; центры временного содержания несовершеннолетних правонарушителей; воспитательные и женские колонии; коррекционные детские учреждения; специальные образовательные учреждения закрытого типа для детей с девиантным поведением и другие учреждения, в которых содержатся дети, оставшиеся вне семьи.

Повсеместно в ходе проводимых проверок выявлялись многочисленные нарушения законодательства во всех сферах жизнедеятельности ребёнка, осо-

⁶⁸¹ Скоробогатый П. Уполномочен помочь детям // Эксперт. 2014. №9. С. 54-55.

бенно в области охраны прав на семейное воспитание, образование, охрану здоровья, защиту от преступлений против жизни и здоровья детей, половой неприкосновенности и общественной нравственности. По результатам выявленных нарушений в регионах были приняты соответствующие меры реагирования к должностным лицам, не обеспечившим защиту прав и интересов детей. Например, в 2010 году от занимаемой должности были освобождены более 50 должностных лиц органов государственной власти, государственных и муниципальных организаций субъектов Российской Федерации; свыше 150 должностных лиц были привлечены к административной ответственности⁶⁸².

В 2013 году Федеральный Уполномоченный по правам ребенка лично проинспектировал 85 учреждений, сотрудниками юридического департамента Уполномоченного было проверено 607 детских учреждений и органов системы профилактики в 7 субъектах федерации (рис. 9)⁶⁸³.

А за период с 2009 по 2014 годы Федеральный Уполномоченный по правам ребенка и его «детский спецназ» посетили с инспекционными поездками около 3,5 тыс. детских учреждений во всех 85 субъектах Российской Федерации⁶⁸⁴.

⁶⁸² Официальный сайт Уполномоченного по правам ребёнка. Режим доступа: URL: <http://www.rfdeti.ru/menu/24>.

⁶⁸³ Официальный сайт Уполномоченного по правам ребёнка. Режим доступа: URL: <http://www.rfdeti.ru/menu/13>.

⁶⁸⁴ Официальный сайт Уполномоченного по правам ребёнка. Режим доступа: URL: <http://www.rfdeti.ru/display.php?id=8865>.

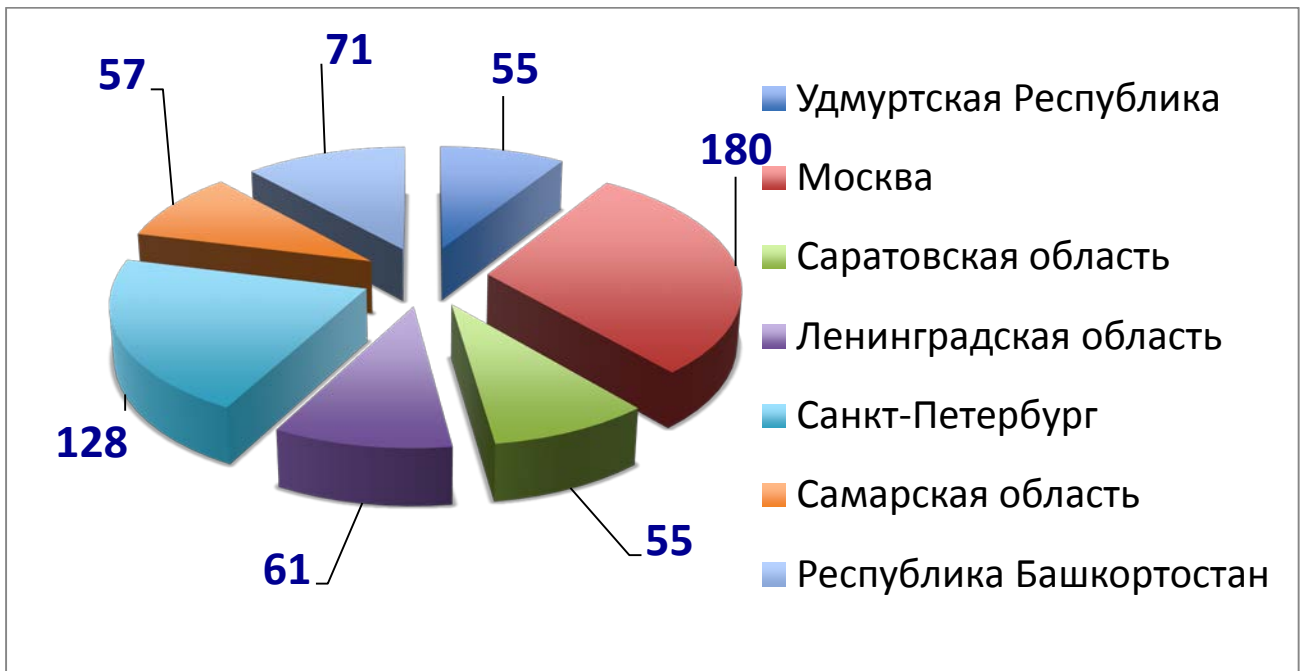


Рис. 9. Количество проверенных детских учреждений в субъектах РФ

Таким образом, работа «детского спецназа» сводится к комплексным проверкам законодательства о защите детства и способствует выявлению в субъектах РФ реальных результатов работы, как отрицательных, так и положительных, исполнительных и муниципальных органов в сфере обеспечения реализации прав ребёнка и их защиты.

Взаимодействие Уполномоченного с прокуратурой способствует выявлению и предотвращению нарушений норм Конвенции ООН о правах ребёнка. В настоящее время следует констатировать отступление государства от соблюдения требований Конвенции, изложенных в ч.2 ст.18, которая предписывает оказывать помощь родителям в реализации мероприятий по воспитанию детей, а также обеспечивать функционирование различных детских, в том числе дошкольных учреждений⁶⁸⁵.

В результате противоправной деятельности органов местного самоуправления в Российской Федерации сложилась неблагоприятная ситуация по обеспечению поступления детей в детские дошкольные учреждения. Связано это

⁶⁸⁵ Конвенция о правах ребенка Ч.2 Ст.18 (принята 20.11.1989 Резолюцией 44/25 Генеральной Ассамблеей ООН) // Сборник международных договоров СССР. 1993. Вып. XLVI.

прежде всего с тем, что органы местного самоуправления продавали или сдавали детские дошкольные учреждения в аренду субъектам коммерческой деятельности. Таким образом, количество детских дошкольных учреждений с каждым годом сокращалось. Если в 2009 году⁶⁸⁶ функционировало 45,3 тыс. дошкольных образовательных учреждений, то в 2012 – 44,3 тыс., в 2013 – 43,1 тыс.⁶⁸⁷, причём в 2013 году, как и в 2012, на каждые 100 мест приходилось 105 детей⁶⁸⁸.

Благодаря особому вниманию Председателя Правительства России и Федерального Омбудсмана к проблеме с детскими садами положение начало изменяться в сторону улучшения. С 2013 года началось крупномасштабное финансирование российских субъектов с целью модернизации системы дошкольного образования. Только Архангельской области на строительство дошкольных учреждений было выделено 580 миллионов рублей⁶⁸⁹. Положительным фактом явилось выделение в 2014 году из федерального бюджета 10 млрд рублей на эти цели по всей России⁶⁹⁰. Думается, что данные меры будут способствовать выполнению конвенционного требования – обеспечение реализации права каждого ребёнка посещать стабильно функционирующие дошкольные учреждения.

Представляется важным отметить, что благодаря взаимодействию Уполномоченного по правам ребёнка с органами прокуратуры выявляются нарушения требований статьи 28 Конвенции ООН (о правах ребёнка), требующей от государства обеспечения доступности бесплатного образования для всех без исключения детей; принятия мер по содействию регулярному посещению детьми школ и снижению числа учащихся, её (школу) покинувших⁶⁹¹.

⁶⁸⁶ 2009 год – год вступления в должность Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребёнка.

⁶⁸⁷ См.: Основные статистические данные по вопросам защиты прав и интересов детей (2009-2014 гг.) // Официальный сайт Уполномоченного по правам ребёнка. Режим доступа: URL: <http://rfdeti.ru/files/StatData-2014.pdf>.

⁶⁸⁸ Дошкольные образовательные учреждения // Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики. Режим доступа: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/population/education/#.

⁶⁸⁹ Воробьев А. Поморье получит полмиллиарда на модернизацию детских садов // Официальный сайт Российской газеты. Режим доступа: URL: <http://www.rg.ru/2014/04/03/reg-szfo/detsady-anons.html>.

⁶⁹⁰ Ивойлова И. Очередь в детские сады сократилась // Официальный сайт Российской газеты. Режим доступа: URL: <http://www.rg.ru/2013/12/11/detsadi-site.html>.

⁶⁹¹ Конвенция о правах ребенка Ст.28 (принята 20.11.1989 Резолюцией 44/25 Генеральной Ассамблеей ООН) // Сборник международных договоров СССР. 1993. Вып. XLVI.

Так, по официальным данным из 48, 5 тысяч школ только 1,2 тысячи готовы принять ребёнка-инвалида, и это при том, что в России примерно 500 тысяч таких детей⁶⁹². В других учреждениях, к сожалению, отсутствует специальная инфраструктура, что делает невозможным интегрировать всех детей с ограниченными возможностями в образовательный процесс.

Кроме того, во многих школах сохраняется практика отчисления детей за плохую успеваемость, растёт коммерциализация школьного образования, взимается плата за посещение дополнительных занятий и факультативов. Вводятся платные услуги с непомерной для большинства семей стоимостью, школьные библиотеки не выдают необходимую литературу для образовательного процесса или, ещё того хуже, взимают плату за бесплатные государственные учебники. Остаётся актуальной проблема обеспечения бесплатного питания в школьных столовых для многодетных семей. Все эти факторы в совокупности – прямое нарушение требований ст. 27 Конвенции.

Решению проблем, связанных с нарушениями прав, свобод и законных интересов ребёнка в образовательных учреждениях, будет способствовать, во-первых, внедрение школьных уполномоченных, которые активно взаимодействовали бы с районными прокуратурами, омбудсменами в субъектах РФ, исполнительными и муниципальными органами власти, во-вторых, создание института общественных помощников уполномоченных по правам ребёнка в регионах.

Взаимодействие омбудсмена с прокуратурой способствует выявлению нарушений ст.23 Конвенции, требующей защищать права детей с ограниченными возможностями⁶⁹³.

В России фиксируются такие нарушения, как неоказание своевременной медицинской помощи ребёнку-инвалиду; нарушения в области переосвидетельствования фактов инвалидности; перечисление материальной помощи на счета

⁶⁹² Агранович М. Код доступа. Только 2,5 процента школ готовы принять ребёнка-инвалида // Российская газета. 13.12.2011. № 280 (5656). С. 14.

⁶⁹³ Конвенция о правах ребенка Ст.23 (принята 20.11.1989 Резолюцией 44/25 Генеральной Ассамблеей ООН) // Сборник международных договоров СССР. 1993. Вып. XLV.

детских учреждений вместо специально создаваемого для ребёнка банковского счёта; сокращение государственных мероприятий по развитию инфраструктуры для детей-инвалидов.

Благодаря взаимодействию Уполномоченного с исполнительными и муниципальными органами власти положение детей с ограниченными возможностями улучшается. Так, например, в г. Москве построен микрорайон в Марфино, в котором созданы специальные условия для проживания детей-инвалидов. Это и подъёмники в домах, спортивные и безопасные игровые площадки, на которых дети-инвалиды могут заниматься спортом, как и обычные дети; создаются специальные музыкальные доски для слабовидящих детей. В планах Правительства Москвы создание таких районов в каждом округе столицы. Кроме того, в субъектах России омбудсмены по рекомендации Федерального Уполномоченного разрабатывают специальные программы, способствующие интеграции в общественную жизнь детей-инвалидов, например, в Амурской области их две – «Мы вместе» и «Открытый мир»⁶⁹⁴. Реализация данных программ невозможна без взаимодействия региональных уполномоченных с исполнительными и муниципальными органами.

Уполномоченным по правам ребёнка совместно с органами прокуратуры выявляются в том числе и нарушения ст. 24 Конвенции, гарантирующей ребёнку права на пользование наиболее совершенными услугами системы здравоохранения и средствами лечения болезней и восстановления здоровья, а также на доступ к подобным услугам системы здравоохранения⁶⁹⁵.

И здесь, к сожалению, растёт коммерциализация, взимается непомерная плата за оказание медицинской помощи, ликвидируются различного рода социальные льготы, например, бесплатное лекарственное обеспечение. В результате ущемляются права ребёнка, включая детей-инвалидов. Имеет место преступное

⁶⁹⁴ Новости ассоциации Уполномоченных по правам ребёнка // Официальный сайт Уполномоченного по правам ребёнка. Режим доступа: URL: <http://www.rfdeti.ru/display.php?id=7044>.

⁶⁹⁵ Конвенции о правах ребенка Ст.24 (принята 20.11.1989 Резолюцией 44/25 Генеральной Ассамблеей ООН) // Сборник международных договоров СССР. 1993. Вып. XLVI

деление детей в части оплаты лечения. Прекращается бесплатное медицинское лечение в детских лечебных пансионатах, санаториях и др. учреждениях. Тревожен и тот факт, что в сельской местности не хватает детских больниц, лекарственных средств, аптек, отсутствует транспортная инфраструктура. Негативное влияние на развитие здравоохранения оказывают коррупционные правонарушения в регионах. Так, на рабочей встрече Уполномоченного с министром здравоохранения РФ Вероникой Скворцовой обсуждался вопрос, связанный с функционированием Республиканской детской больницы в Калмыкии, на ремонт которой в 2008 году было выделено 300 млн рублей. По результатам проведённой Уполномоченным в 2010 году проверки было выявлено хищение денежных средств. Больница была в ужасном состоянии: лифты в основном здании не работали, родственники выносили больных из операционной на руках, в палатах, где находились дети, были оголены розетки⁶⁹⁶. Детей на селе лечат фельдшеры. Многие родители из-за отсутствия возможности добраться до городской больницы занимаются самолечением, что может привести к инвалидности ребёнка. Таким образом, можно сделать вывод, что нарушаются не только требования ст.24 Конвенции, но и п.3.ст.3 данного документа в области безопасности здравоохранения.

Взаимодействие Уполномоченного и прокуратуры также должно коснуться деятельности, связанной с защитой прав ребёнка от экономической эксплуатации. Она предусмотрена ч.1 ст. 32 Конвенции.

Следует отметить, что большое число несовершеннолетних детей в России подвергаются влиянию криминальных групп, использующих их как дешёвую рабочую силу. Это общемировая проблема. Так, в мире более 30 млн детей было продано в рабство в течение последних 32 лет⁶⁹⁷. Дети вместо посещения образовательных учреждений торгуют наркотиками, алкогольной продукцией и даже

⁶⁹⁶ Рабочая встреча Павла Астахова с Министром здравоохранения РФ Вероникой Скворцовой 01.04.2014 // Официальный сайт Уполномоченного по правам ребёнка. Режим доступа: URL: <http://www.rfdeti.ru/news/8271-rabochaya-vstrecha-pavla-astahova-s-ministrom-zdravoohraneniya-rf-veroniko-skvorcovoy>.

⁶⁹⁷ См.: Крылова М. Свобода, равенство, рабство // РБК. 2014. № 3. С. 27.

оружием. Преступные группы привлекают несовершеннолетних детей к совершению краж и других общественно опасных деяний. Например, «Талибан» от 7 до 14 тыс. долларов платит за детей с целью использования их в качестве террористов-смертников⁶⁹⁸.

Нарушения имеют место и при работе подростков на государственных предприятиях, на которых контрольные мероприятия по охране труда несовершеннолетнего практически не реализуются. Только в 2009 году было выявлено 4,8 тыс. нарушений работодателями трудового законодательства⁶⁹⁹. В 2013 году Роструд провел 2850 проверок в отношении работников в возрасте до 18 лет, в каждом втором случае были выявлены нарушения⁷⁰⁰.

Следует выделить такие нарушения, как привлечение подростка на работы в ночное время, а также использование труда несовершеннолетнего на тяжёлых работах и др. Кроме того, известны факты, когда при оформлении на работу несовершеннолетних трудовые книжки не заводились⁷⁰¹.

Завершая анализ выявляемых Омбудсменом по правам ребёнка совместно с прокуратурой нарушений прав ребёнка, можно сделать вывод, что обнаруживается множество нарушений требований ст. 19 Конвенции. Это означает, что всё чаще продолжают выявляться факты жестокого обращения с детьми. С 2009 года число поступивших в органы опеки и попечительства сообщений о детях, находящихся в обстановке, угрожающей их жизни и здоровью, увеличилось на 6,9 %⁷⁰².

⁶⁹⁸ См.: Крылова М. Свобода, равенство, рабство // РБК. 2014. № 3.

⁶⁹⁹ См.: Объединенный четвертый и пятый периодический доклад Российской Федерации о выполнении положений Конвенции о правах ребенка (CRC/C/RUS/4-5) от 03.06. 2011 г. С. 58. Режим доступа: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G12/452/45/PDF/G1245245.pdf?OpenElement>.

⁷⁰⁰ См.: Невинная И. Заработать на каникулы // Российская газета. 03.06.2014. № 123 (6395). С. 4.

⁷⁰¹ См.: Невинная И. Пошел работать, очнулся – гипс // Российская газета. 23.07.2013. № 159 (6135). С. 5.

⁷⁰² Брынцева Г. Война в детском мире // Официальный сайт Российской газеты. Режим доступа: URL: <http://www.rg.ru/2013/02/07/astahov.html>.

Следует отметить, что по данным Минтруда России в 2013 году в учреждения социального обслуживания семьи и детей обратилось почти 6 млн несовершеннолетних⁷⁰³. Думается, с целью оказания своевременной помощи детям взаимодействию Уполномоченного с органами опеки и попечительства следует уделить особое внимание.

Изучение взаимодействия Уполномоченного по правам ребёнка и органов опеки и попечительства позволило выделить такие формы его (взаимодействия) реализации, как выявление детей, находящихся в трудной жизненной ситуации, оказание незамедлительной помощи детям, проведение совместной работы по ликвидации социального сиротства, государственная поддержка патронатного воспитания. Патронат – передача детей на воспитание в семью на определённый срок по договору: лучшая форма устройства детей, временно лишённых родительского попечения⁷⁰⁴.

Можно сделать вывод, что задачами взаимодействия Уполномоченного с органами опеки и попечительства и муниципальными органами являются расселение проживающих в детских домах детей-сирот в семьи граждан России; установление полного запрета усыновления российских детей иностранными гражданами; внедрение в практику защиты детства социального патроната – системы административно-правовых мер, применяемых органами опеки и попечительства с целью предотвращения социального сиротства и оказания семье неотложной помощи в образовании, воспитании, лечении ребёнка.

С целью решения перечисленных задач при участии Уполномоченного был разработан Проект закона о социальном патронате⁷⁰⁵, который предполагает

⁷⁰³ Материалы предоставлены Федеральной службой государственной статистики. См.: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/population/motherhood/#.

⁷⁰⁴ Копелянская С.Е. Комплектование домов ребёнка. М.: Государственное издательство медицинской литературы, 1950. С. 23.

⁷⁰⁵ Законопроект № 42197-6 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам осуществления социального патроната и деятельности органов опеки и попечительства» // СПС «Консультант Плюс». 2014.

внесение серьёзных изменений в Федеральные законы об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних⁷⁰⁶, об опеке и попечительстве⁷⁰⁷.

Президент России В.В. Путин отметил, что данный законопроект вызвал острую общественную реакцию, и назвал некоторые из его пунктов неоднозначными в трактовке, содержащими явные социальные риски. Предупреждающе и упреждающе прозвучала мысль о том, что современные методы нужны, но применять их следует аккуратно. Здесь «не может быть места никакой келейности и навязыванию»⁷⁰⁸. С выводами Президента РФ следует согласиться. Таким образом, можно объективно утверждать, что отдельные положения проекта Федерального закона о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам осуществления социального патронажа и деятельности органов опеки и попечительства в целях реформирования системы административно-правового регулирования защиты прав ребёнка в России следует скорректировать. В связи с этим автор предлагает свою редакцию Законопроекта о социальном патронаже, в которой установлено, что

социально опасное положение семьи – это уровень требований общества по отношению к родителям, нарушившим равновесие и гармонию взаимоотношений с воспитываемым(и) ими ребёнком (детьми), и затянувшийся во времени промежуток, в течение которого в семье, испытывающей жизненные трудности, препятствующие осуществлению должного уровня родительских функций, ребёнок становится трудновоспитуемым по причине утраты этого равновесия;

социальный патронаж – форма осуществляемой органом опеки и попечительства индивидуальной профилактической работы с семьёй, находящейся в

⁷⁰⁶ Федеральный закон от 24.06.1999 № 120-ФЗ (ред. от 31.12.2014) «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» // Собрание законодательства РФ. 28.06.1999. № 26. Ст. 3177.

⁷⁰⁷ Федеральный закон от 24.04.2008 № 48-ФЗ (ред. от 22.12.2014) «Об опеке и попечительстве» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2015) // Собрание законодательства РФ. 28.04.2008. № 17. Ст. 1755.

⁷⁰⁸ Латухина К. Родительский код // Российская газета. 11.02.2013. № 28 (6004). С. 2.

*социально опасном положении, направленная на восстановление должного уровня родительского попечения путём предоставления социально-педагогической, медико-психологической, материальной помощи, а также помощи в образовании, воспитании, развитии и защите прав несовершеннолетнего*⁷⁰⁹.

Принимая такой нормативный правовой акт, важно видеть в ребёнке залог новых судеб человечества. Только это заставит нас *осторожно* обращаться с тонкими нитями детской души, ибо как раз из этих нитей будут некогда сотканы мировые судьбы⁷¹⁰. Кроме того, необходимо:

- не разрушать традиции российской семьи;
- быть особенно осторожными с лишением родительских прав;
- устранять причины социальных болезней;
- уделять повышенное внимание семьям, находящимся в трудной жизненной ситуации;
- работать с родителями, которые отказываются от детей;
- помогать беременным, которые сомневаются, что смогут вырастить ребёнка;
- помогать тем, кто хочет принять детей-сирот в свою семью, в том числе больных;
- развивать институт патронатной семьи;
- действовать и решительно, и деликатно, не забывая о чувственной сфере семьи;
- видеть в семье национальное достояние;
- уйти от слепого копирования чужого опыта.

На сегодняшний день в скандинавских странах создана самая эффективная в мире система законодательства охраны прав ребёнка. Важнейшие её элементы – организация социального патроната, а также активная работа омбудсменов по

⁷⁰⁹ См.: Шамрин М.Ю. Особенности законопроекта о социальном патронате и деятельности органов опеки и попечительства: теоретико-правовой аспект // Евразийский юридический журнал. 2013. № 7 (62). С. 118-120.

⁷¹⁰ Цит по: Вентцель К.Н. Детский дом. 2-е изд. М., 1917. С. 1.

правам ребёнка. Социальный патронат как административно-правовая форма защиты прав ребёнка успешно функционирует в Финляндии, Норвегии, Швеции.

В Финляндии полномочия, связанные с установлением социального патроната, переданы федеральной властью муниципалитетам. Там их осуществляют социальные работники. Реализация социального патроната регулируется Законами об охране детства⁷¹¹ и об опеке⁷¹², которые распространяют своё действие на всех детей, проживающих на территории Финляндии. С просьбой оказать помощь в службу защиты детей (муниципальное социальное бюро) может обратиться семья, сам ребёнок, а также любой человек в отношении определённого ребёнка. Для работников, которые трудятся в сфере детства (учителей, воспитателей, руководителей детских кружков), это не право, а обязанность. Такое обращение может быть адресовано и детскому омбудсмену. Каждое сообщение будет проверено тщательнейшим образом. Меры по защите детей начнут применяться после детального изучения положения ребёнка. Как правило, служба защиты детей старается не изымать ребёнка из семьи, но в большинстве случаев приходится применять данную меру.

В случае, когда ребёнку угрожает опасность и ему требуется срочная помощь, применяется экстренная мера – замещающее попечение. Уполномоченный орган принимает все меры для возвращения ребёнка в семью. Если оно невозможно, то ведётся подготовка к обычному изъятию ребёнка из семьи. В случае достижения ребёнком 12-летнего возраста или наличия возражений родителей решение об изъятии принимает специальный административный суд⁷¹³. Данная процедура получила название принудительного изъятия ребёнка. Решение

⁷¹¹ Закон Финляндии «Об охране детства» от 13.04.2007 с изменениями от 15.05.2014 (Lastensuojelulaki 13.4.2007/417) // Официальная база нормативных правовых актов Финляндии. Режим доступа: URL: www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2007/20070417#P34.

⁷¹² Закон Финляндии «Об опеке» от 08.04.1983 с изменениями от 15.05.2014 (Laki lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta 8.4.1983/361). Официальная база нормативных правовых актов Финляндии. Режим доступа: URL: www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1983/19830361?search%5Btype%5D=pika&search%5Bpika%5D=Laki%20lapsen%20huollosta%20ja%20tapaamisoikeudesta%208.4.1983%2F361%20%28.

⁷¹³ См.: §§ 38, 43 Закона Финляндии «Об охране детства» от 13.04.2007 с изменениями от 15.05.2014 (Lastensuojelulaki 13.4.2007/417) (§§38, 43 Lastensuojelulaki 13.4.2007/417)// Официальная база нормативных правовых актов Финляндии. Режим доступа: URL: www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2007/20070417#P34.

административного суда может быть обжаловано. За деятельностью органов по защите прав детей Министерство социальных дел и здравоохранения Финляндии осуществляет контроль и в случаях нарушения законодательства может принять меры властного характера⁷¹⁴.

В Норвегии основными нормативными правовыми актами, регулирующими защиту прав ребёнка, являются законы об охране детства (The Child Welfare Act)⁷¹⁵, о детях и родителях (The Children Act)⁷¹⁶, об усыновлении (Act Relating to adoption)⁷¹⁷.

Основной закон по защите прав ребёнка – The Child Welfare Act, главной целью которого является обеспечение роста детей в безопасной среде.

Ключевой составляющей системы охраны детства в Норвегии является Норвежская служба охраны детства⁷¹⁸, представляющая собой систему безопасности для детей и семей, которые подвергаются риску. В каждой коммуне создано управление охраны детства, задача которого заключается в обеспечении неукоснительного соблюдения Закона об охране детства⁷¹⁹.

Служба охраны детства (служба CWS) предоставляет поддержку и консультации родителям, испытывающим затруднения при воспитании своих детей. Кроме того, она оказывает помощь ребёнку в экстренных ситуациях, например, в случае болезни родителей⁷²⁰. Проведённое исследование показало, что служба

⁷¹⁴ Шамрин М.Ю. Защита прав детей: административно-правовой аспект // Евразийский юридический журнал. 2013. № 3 (58). С. 138.

⁷¹⁵ Закон Норвегии об охране детства от 17.07.1992 г. (Act of 17 July 1992 № 100 relating to Child Welfare Services (the Child Welfare Act)) // Официальный сайт Правительства Норвегии. Режим доступа: URL: www.regjeringen.no/upload/BLD/Lover/Barnevernloven%20engelsk%2001%2001%202010.pdf.

⁷¹⁶ Закон Норвегии о детях и родителях от 8.04.1981 г. с изменениями от 9.04.2010 г. (Act № 7 of 8 April 1981 relating to Children and Parents (The Children Act)) // Официальный сайт Правительства Норвегии. Режим доступа: URL: www.regjeringen.no/en/doc/laws/Acts/the-children-act.html?id=448389.

⁷¹⁷ Закон Норвегии об усыновлении от 28.02.1986 года (Act of 28 February 1986 № 8 Relating to adoption) // Официальный сайт Правительства Норвегии. Режим доступа: URL: www.regjeringen.no/en/doc/laws/Acts/ACT-OF-28-FEBRUARY-1986-NO-8-RELATING-TO.html?id=443477.

⁷¹⁸ Child Welfare Services (CWS).

⁷¹⁹ См.: Section 2-1 of Chapter 2 of Act of 17 July 1992 № 100 relating to Child Welfare Services (the Child Welfare Act). Режим доступа: URL: <http://www.regjeringen.no/upload/BLD/Lover/Barnevernloven%20engelsk%2001%2001%202010.pdf>.

⁷²⁰ Там же, section 4-6.

CWS осуществляет изъятие детей из семьи, во-первых, когда ребенок подвергается домашнему насилию, во-вторых, в случаях неисполнения родителями своих обязанностей по его воспитанию. Принятие такого серьезного решения (по изъятию ребёнка из семьи) осуществляется на основе результатов проведенного не без помощи специальных экспертов исследования положения ребёнка в семье⁷²¹. Система социального патроната в Норвегии включает в себя целый комплекс мер помощи детям, применение которых регламентируется разделом 4 Закона об охране детства⁷²².

Можно сделать вывод, что в Норвегии:

во-первых, целью социального патроната является обеспечение благополучного проживания ребёнка в родной семье и оказание ему незамедлительной помощи в случаях нарушений его (ребёнка) прав, свобод и законных интересов, провозглашённых Конвенцией ООН о правах ребёнка;

во-вторых, приоритетной формой защиты ребёнка от жестокого обращения «родных» родителей является его устройство на дальнейшее проживание и воспитание не в детский дом, а в патронатную семью, что способствует созданию условий для благоприятной и комфортной жизни маленького человека.

В шведском законодательстве вопросы защиты прав ребёнка регулируются следующими законами: «О социальном обеспечении» (Social Services Act)⁷²³, «О детях и родителях» (Act on the Children and Parents Code)⁷²⁴. Также реализуется Стратегия укрепления прав ребёнка⁷²⁵. Осуществление деятельности по установ-

⁷²¹ См.: Section 4-3 of Chapter 2 of Act of 17 July 1992 № 100 relating to Child Welfare Services (the Child Welfare Act). Режим доступа: URL: <http://www.regjeringen.no/upload/BLD/Lover/Barnevernloven%20engelsk%201%201%202010.pdf>.

⁷²² Там же, chapter 4.

⁷²³ Закон Швеции «О социальном обеспечении» от 07.06.2001 (Social Services Act (SFS 2001:453)) // Официальный сайт Шведского Парламента. Режим доступа: URL: www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Lagar/Svenskforfattningssamling/Socialtjanstlag-2001453_sfs-2001-453/.

⁷²⁴ Закон Швеции о детях и родителях от 01.10.1998 г. (Act on the Children and Parents Code (SFS 1949:381)) // Официальный сайт Правительства Швеции. Режим доступа: URL: <http://www.government.se/content/1/c6/02/76/55/12308db5.pdf>.

⁷²⁵ Strategy to strengthen the rights of the child in Sweden (Govt. Bill 2009/ 10:232) // Официальный сайт Правительства Швеции. Режим доступа: URL: <http://www.government.se/content/1/c6/17/85/39/7fef497a.pdf>.

лению социального патроната передано федеральной властью комитетам по социальному обеспечению, которые функционируют в каждом муниципалитете. Данные муниципальные органы гарантируют поддержку детям, находящимся в трудной жизненной ситуации. У ребёнка имеется возможность самостоятельного обращения в комитет с просьбой оказания помощи. При выявлении социальной службой угрозы ребёнку её работники проводят экспертизу. В случае подтверждения факта нахождения ребёнка в опасности составляется специальный план действий по оказанию помощи. Как правило, социальная служба старается не изымать ребёнка из семьи. Это крайняя мера⁷²⁶.

Таким образом, можно сделать вывод, что федеральное законодательство североевропейских стран⁷²⁷ делегировало муниципалитетам право на осуществление полномочий по реализации социального патроната. Стабильному функционированию механизма системы социального патроната в Европе способствует взаимодействие омбудсмана с муниципалитетами. Оно проявляется в том, что омбудсмен, во-первых, выявляет семьи, в которых ребёнок находится в социально-опасном положении, во-вторых, передаёт соответствующую информацию муниципалитетам, в-третьих, следит, чтобы социальные службы не нарушали нормы Конвенции ООН о правах ребёнка. Следует отметить, что в Скандинавии благодаря взаимодействию омбудсмана с муниципалитетами по реализации социального патроната повышается статус института патронатной семьи, развитие которой в России, безусловно, приведёт к ликвидации детских домов и обретению детьми-сиротами собственных семей.

В России взаимодействие Омбудсмана по правам ребёнка с губернаторами и органами местного самоуправления по поддержке патронатных семей уже привело к сокращению количества детских домов. В результате всё больше детей-сирот обретают семьи. Так, в 2013 году городской округ Дубна стал первым в

⁷²⁶ См.: Chapter 5 of Social Services Act.

⁷²⁷ В Швеции, Финляндии, Норвегии.

Подмосковье муниципалитетом, в котором все дети-сироты проживают в семьях, в том числе патронатных, а последний детдом «Надежда» был преобразован в детский сад «Малыш». Всего же в Подмосковье из 24000 детей-сирот лишь 2 тысячи проживают в детских домах⁷²⁸. Можно сделать вывод, что для повышения в России роли института патронатной семьи необходимо запретить процедуру передачи на усыновление российских детей любым иностранным гражданам абсолютно всех государств. В настоящее время такая мера действует только в отношении граждан США⁷²⁹ и лиц, состоящих в союзе, заключенном между лицами одного пола, признанном браком и зарегистрированном в соответствии с законодательством государства⁷³⁰, в котором такой брак (однополый) разрешен, а также лиц, являющихся гражданами указанного государства и не состоящих в браке⁷³¹.

Проведённый автором анализ цифровых показателей количества российских детей, усыновленных гражданами США, показал, что за 13 лет⁷³² до вступления в силу Закона Димы Яковлева в Америку было передано 45 860 детей⁷³³, а в 2013 году⁷³⁴ – 250⁷³⁵.

⁷²⁸ Рыбникова И. Ушли в семью // Российская газета. 2013. № 166 (6142). С. 6.

⁷²⁹ См.: Федеральный закон от 28.12.2012 № 272-ФЗ «О мерах воздействия на лиц, причастных к нарушениям основополагающих прав и свобод человека, прав и свобод граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 31.12.2012. № 53 (ч. 1). Ст. 7597.

⁷³⁰ Нидерланды, Бельгия, Испания, Канада, ЮАР, Норвегия, Швеция, Португалия, Исландия, Аргентина, Бразилия, Дания, Уругвай, Франция, Новая Зеландия, Великобритания (на уровне регионов), Мексика (на уровне штатов), США (на уровне штатов).

⁷³¹ Федеральный закон от 02.07.2013 № 167-ФЗ (ред. от 25.11.2013) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам устройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» // Собрание законодательства РФ. 08.07.2013. № 27. Ст. 3459; Федеральный закон от 20.04.2015 № 101-ФЗ «О внесении изменений в Семейный кодекс Российской Федерации» // Российская газета. 22.04.2015. № 85 (6656). С. 14.

⁷³² с 1999 по 2012 гг.

⁷³³ См.: Шамрин М.Ю. Реформирование системы административно-правового регулирования защиты прав ребёнка в Российской Федерации // Евразийский юридический журнал. 2013. № 4 (59). С. 131-132.

⁷³⁴ См.: Письмо Верховного Суда РФ от 22.01.2013 № 7-ВС-224/13 «О решениях судов Российской Федерации об усыновлении гражданами Соединенных Штатов Америки детей, являющихся гражданами Российской Федерации» // Официальный сайт Верховного Суда Российской Федерации. Режим доступа: URL: http://www.suprcourt.ru/Show_pdf.php?Id=8403.

⁷³⁵ Официальная статистика Правительственного Департамента США по иностранному усыновлению // Официальный сайт Правительственного Департамента США по иностранному усыновлению. Режим доступа: URL: http://adoption.state.gov/about_us/statistics.php.

Для сравнения представляется важным уточнить, что за аналогичный период времени⁷³⁶ американцами было усыновлено три ребёнка из Норвегии и два из Финляндии⁷³⁷. С показателями международного усыновления российских детей в 2014 году можно ознакомиться, изучив табл. 4.

Таблица 4

Устройство российских детей в семьи иностранных граждан в 2014 году⁷³⁸

Страна	Численность детей	Численность детей-инвалидов
Канада	1	0
Италия	576	45
Испания	167	17
Франция	123	2
Германия	44	2
Ирландия	1	0
Великобритания	10	0
Швеция	10	1
Финляндия	9	0
Бельгия	12	4
Израиль	36	1
Мальта	13	0
Словения	11	0
Швейцария	12	1
Аргентина	7	0
Австрия	2	0
другие государства	4	3
ВСЕГО	1 038	76

Для скорейшей ликвидации социального сиротства взаимодействие Уполномоченного с исполнительными и муниципальными органами должно быть направлено:

⁷³⁶ с 1999 по 2013 гг.

⁷³⁷ См.: Шамрин М.Ю. Реформирование системы административно-правового регулирования защиты прав ребёнка в Российской Федерации // Евразийский юридический журнал. 2013. № 4 (59). С. 133-134; Официальная статистика Правительственного Департамента США по иностранному усыновлению // Официальный сайт Правительственного Департамента США по иностранному усыновлению. Режим доступа: URL: http://adoption.state.gov/about_us/statistics.php.

⁷³⁸ По данным Департамент государственной политики в сфере защиты прав детей (Министерства образования и науки РФ). См.: Режим доступа: URL: <http://www.usynovite.ru/statistics/2014/3/>.

во-первых, на создание центров социально-правовой и психологической помощи и поддержки женщин – жертв домашнего насилия, в семьях которых серьёзно страдают дети;

во-вторых, на подготовку мероприятий по выработке методик профилактики алкоголизма и наркомании в российских семьях наподобие Московской конференции «Межведомственное взаимодействие в сфере профилактики зависимого поведения молодёжи»⁷³⁹, для организации которой были объединены усилия Уполномоченного, департаментов образования, социальной защиты населения г. Москвы, префектуры Центрального административного округа и муниципального округа «Тверской» г. Москвы.

В ходе продолжения изучения взаимодействия Уполномоченного по правам ребёнка с исполнительными и муниципальными органами власти было выявлено, что в с. 56 Семейного кодекса («право ребёнка на защиту»), к сожалению, не закреплено право ребёнка на обращение к Уполномоченному по правам ребёнка за помощью⁷⁴⁰. Это в определённой степени дестабилизирует государственное управление защитой детства. Необходимо внести коррективы в Семейный кодекс и, тем самым, включить Уполномоченного и его аппарат в перечень правозащитных органов.

Так, Н.Н. Тарусина заявляет, что Уполномоченный по правам ребёнка не наделён процессуальным статусом в отличие от органов опеки и попечительства, прокурора. По её мнению, компетенция омбудсмана позволяет содействовать судебной защите прав и интересов ребёнка лишь косвенным образом, в связи с тем, что у него нет возможности обращаться в суд с иском о защите прав ребёнка⁷⁴¹. Автор соглашается с мнением Н.Н. Тарусиной.

⁷³⁹ «Нарком» действует» // Пока не поздно. – 2013. № 6 (78). С. 1.

⁷⁴⁰ См.: Ст.56 «Семейного кодекса Российской Федерации» от 29.12.1995 № 223-ФЗ (ред. от 20.04.2015) // Собрание законодательства РФ. 01.01.1996. № 1. Ст. 16.

⁷⁴¹ Тарусина Н.Н. Ребёнок в пространстве семейного права. М.: Проспект, 2014. С. 136-137.

В настоящее время Омбудсмен реализует данное полномочие через взаимодействие с органами опеки и попечительства, прокурором, комиссиями по делам несовершеннолетних и защите их прав. Например, при выявлении Уполномоченным ребёнка, подвергающегося домашнему насилию, он (Уполномоченный) обращается в комиссию по делам несовершеннолетних и защите их прав с ходатайством о подаче в судебную инстанцию заявления о лишении родительских прав. Однако в настоящее время система мгновенной передачи информации о выявленных нарушениях прав ребёнка между Уполномоченным и другими органами не разработана, а поскольку в большинстве случаев ребёнок, обратившийся к Уполномоченному, нуждается в оказании незамедлительной помощи, у Уполномоченного с целью её (помощи) предоставления должно быть право самостоятельного обращения в судебные инстанции. Это, безусловно, повысит доверие населения к правозащитной политике, реализуемой государством. С этой целью в авторском проекте Закона «Об Уполномоченном по правам ребенка в Российской Федерации» данное право (самостоятельного обращения в судебные инстанции) Омбудсмену гарантируется⁷⁴².

Известно, что органы местного самоуправления поселений, городских округов, муниципальных районов, внутригородских муниципальных образований городов федерального значения Москва и Санкт-Петербург, на территориях которых отсутствуют органы опеки и попечительства, могут наделяться полномочиями по опеке и попечительству⁷⁴³.

Таким образом, создаваемые органами местного самоуправления комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, смогут обладать данными полномочиями (по опеке и попечительству), а в будущем и реализовывать процедуру социального патроната. В связи с этим совершенствование системы вза-

⁷⁴² См.: прил. 1.

⁷⁴³ П. 1.1 Ч.1 Ст.6 Федерального закона от 24.04.2008 № 48-ФЗ (ред. от 22.12.2014) «Об опеке и попечительстве» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2015) // Собрание законодательства РФ. 28.04.2008. № 17. Ст. 1755.

имодействия Уполномоченного по правам ребёнка и комиссий по делам несовершеннолетних будет способствовать соблюдению последними прав, свобод и законных интересов ребёнка в муниципальных образованиях. По мнению автора, взаимодействие должно проявляться в следующем:

- в праве Уполномоченного принимать и рассматривать жалобы детей на деятельность комиссий, нарушивших их права, свободы и законные интересы;
- в выявлении пробелов и коллизий в законодательстве органа местного самоуправления в целях его соответствия Конвенции ООН о правах ребёнка;
- в пропаганде среди детей и их родителей положений Конвенции ООН о правах ребёнка;
- в реализации выездных проверок соблюдения прав ребёнка в образовательных и медицинских учреждениях;
- в совместной работе по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних.

С целью совершенствования системы административно-правового регулирования защиты прав ребёнка и улучшения его семейно-правового положения в некоторых муниципальных образованиях, например, в Арзамасском районе Нижегородской области⁷⁴⁴, г. Волжском Волгоградской области⁷⁴⁵, а также в гг. Ижевске⁷⁴⁶ и Екатеринбурге⁷⁴⁷ были учреждены должности Уполномоченного по правам ребёнка. Их внедрение было обусловлено тем, что Уполномоченный по правам ребёнка в субъекте не решал вопросов местного значения⁷⁴⁸.

⁷⁴⁴ См.: Сайфутдинова Р.И. Вопросы обеспечения государственной защиты прав ребенка // Современное право. 2007. № 4. С. 31.

⁷⁴⁵ Постановление Волжской городской Думы Волгоградской обл. от 06.04.2005 № 131/12 «Об Уполномоченном по правам ребенка в городе Волжском» // Вести Волжской городской Думы. 21.04.2005. № 3.

⁷⁴⁶ См.: Постановление Администрации г. Ижевска от 13.03.2007 № 121 (ред. от 22.06.2007) «О создании на общественных началах должности Уполномоченного по правам ребенка в г. Ижевске» (вместе с «Положением об Уполномоченном по правам ребенка в городе Ижевске»). Документ опубликован не был // СПС «Консультант Плюс». 2014.

⁷⁴⁷ См.: Решение Екатеринбургской городской Думы от 10.02.1998 № 34/3 «Об утверждении Временного положения об Уполномоченном по защите прав детей, проживающих на территории г. Екатеринбурга» // Вестник Екатеринбургской городской Думы. 10.03.1999. №13.

⁷⁴⁸ См.: Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 30.03.2015) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 06.10.2003. № 40. Ст. 3822.

Думается, что работу по учреждению уполномоченных в муниципальных образованиях следует продолжать.

Представляется важным заметить, что осуществление взаимодействия Уполномоченного по правам ребёнка с исполнительными органами невозможно без учёта последними при реализации своих компетенций рекомендаций, вырабатываемых Ассоциацией Уполномоченных по правам ребёнка в субъектах России. В 2013 году в г. Уфе состоялся VII Съезд уполномоченных по правам ребёнка, инициированный Федеральным Уполномоченным, на котором обсуждался опыт субъектов по реализации государственной политики в сфере соблюдения прав и законных интересов ребёнка и др. Кроме того, уполномоченными по правам ребёнка был выработан целый ряд рекомендаций исполнительным органам различного уровня.

Например, Министерству образования и науки, по мнению омбудсменов, следует принять меры к восстановлению и развитию воспитательной функции образования, его ориентации на нравственно-духовное формирование личности и социализацию ребенка и т.д.⁷⁴⁹. И здесь, по мнению автора, необходимо внедрение этических начал как в деятельность исполнительного органа, так и Уполномоченного по правам ребёнка. Думается, что выполнение исполнительными органами рекомендаций омбудсменов, во-первых, обеспечит выработку новых форм защиты прав ребёнка, во-вторых, повысит внимание исполнительных органов к проблемам детства, в-третьих, предотвратит нарушение прав ребёнка.

В настоящее время требует решения проблема, связанная с недостаточностью компетенции уполномоченных по правам ребёнка в субъектах РФ при взаимодействии с федеральными органами исполнительной власти. Её сущность заключается в том, что омбудсмены в субъектах РФ в отличие от Федерального

⁷⁴⁹ Резолюция VII съезда Уполномоченных по правам ребёнка в субъектах Российской Федерации (16-18 апреля 2013 г., г. Уфа, Республика Башкортостан) // Официальный сайт Уполномоченного по правам ребёнка. Режим доступа: URL: <http://www.rfdeti.ru/search.php?q=%D0%E5%E7%E8%EB%FE%F6%E8%FF+VII+%D1%FA%E5%E7%E4%E0+%D3%EF%E8%ED%E8%EC%E8%F7%E5%ED%ED%FB%F5+&s=%EF%E8%F1%EA>.

Уполномоченного не обладают правом рассмотрения жалоб детей на действия территориальных органов федеральных исполнительных органов государственной власти. Это, во-первых, дестабилизирует осуществление государственного управления защитой детства в субъектах России и делает его малоэффективным, а, во-вторых, приводит к наступлению различных негативных последствий для ребёнка. Более того, законодательные (представительные) органы субъектов РФ не смогут изменить сложившуюся ситуацию, поскольку непосредственное регулирование прав и свобод, под которым следует понимать множество нормотворческих возможностей, в том числе определение способов и средств их (прав и свобод) защиты, является исключительной компетенцией Российской Федерации⁷⁵⁰.

В результате уполномоченные в субъектах РФ вынуждены перенаправлять такие жалобы на рассмотрение Федеральному Уполномоченному по правам ребёнка, а также иным компетентным субъектам⁷⁵¹, в частности, прокурору и даже Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации⁷⁵², что затягивает сроки их рассмотрения и разрешения.

Думается, уполномоченные в субъектах РФ должны незамедлительно информировать Федерального Омбудсмана о выявленных ими случаях нарушений территориальными органами федеральных исполнительных органов государственной власти прав, свобод и законных интересов детей, что и предлагает автор в разработанном им проекте Федерального Закона «Об Уполномоченном по правам ребенка в Российской Федерации». Данная мера позволит не только повысить эффективность реализации статуса региональных омбудсменов, но и

⁷⁵⁰ П. «в» ст. 71 «Конституции Российской Федерации» (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. 04.08.2014. № 31. Ст. 4398.

⁷⁵¹ См.: п.2 ч.2 ст.10 Закона Республики Адыгея от 08.06.2011 № 3 «Об Уполномоченном по правам ребенка в Республике Адыгея» (принят ГС - Хасэ РА 31.05.2011) // Собрание законодательства Республики Адыгея. № 6. 2011.

⁷⁵² См.: Ч.4 Ст.13 Закона Волгоградской области от 09.01.2007 № 1403-ОД (ред. от 09.01.2014) «Об уполномоченном по правам ребенка в Волгоградской области» (принят Волгоградской областной Думой 07.12.2006) // Волгоградская правда. 19.01.2007. № 9.

сконцентрировать внимание Федерального Уполномоченного на реализации в России требований Конвенции ООН о правах ребёнка.

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

Так, например, в 1999 году Российский Детский фонд выпустил сборник «Белая книга детства в России», в восьми разделах которого были представлены статьи журналистов о проблемах детей, о нарушении их прав, свобод и законных интересов⁷⁵³. Это способствовало повышению внимания со стороны государства к проблемам детства. Думается, что в настоящее время Уполномоченному по правам ребёнка не следует пренебрегать помощью журналистов в выявлении нарушений прав, свобод и законных интересов ребёнка. Следует согласиться с Е.М. Рыбинским, что и пресса, и общественные организации и движения, и само государство должны соединить свои силы и свой разум во имя общих дел. Ведь речь идёт о судьбе третьей части нашей нации – детей⁷⁵⁴.

⁷⁵³ См.: Белая книга детства в России // Дитя человеческое. 1999. № 6.

⁷⁵⁴ Е.М. Рыбинский. Детство в опасности // Дитя человеческое. Взрослым о детях. 1999. № 6. С. 128.

Можно с уверенностью утверждать, что взаимодействие Уполномоченного со средствами массовой информации должно регулироваться на законодательном уровне. В разработанном автором проекте Федерального Закона «Об Уполномоченном по правам ребёнка в Российской Федерации» закреплена обязанность Омбудсмена публиковать ежегодный доклад о результатах своей деятельности в «Российской» или «Парламентской» газетах⁷⁵⁵. Доведение содержания результатов работы Уполномоченного до всеобщего сведения через публикацию в газете не только повысит его статус, но и уровень доверия к нему со стороны населения.

Представляется интересным опыт взаимодействия Шотландского комиссара по делам детей и молодёжи со средствами массовой информации. Закон обязывает Шотландского Комиссара разрабатывать для печати версию отчёта, подготовленного для рассмотрения Парламентом в доступной для детей интерпретации. Таким образом, благодаря средствам массовой информации, каждый ребёнок в Шотландии может ознакомиться с целями, задачами и результатами годовой работы Комиссара по делам детей и молодёжи. Думается, такую практику необходимо перенять и Российскому Уполномоченному.

Кроме того, представляется необходимым также публиковать в СМИ заключения омбудсмена на судебные решения, вынесенные по делам о нарушениях прав, свобод и законных интересов ребёнка. Во-первых, данная мера будет способствовать демократизации деятельности Уполномоченного, во-вторых, совершенствованию механизмов судебной защиты. С этой целью взаимодействие Уполномоченного со СМИ должно занять важное место в структуре правового статуса Омбудсмена.

Поскольку Уполномоченный по правам ребёнка содействует пропаганде и реализации в России положений международных нормативных правовых актов,

⁷⁵⁵ С. 64 проекта Федерального Закона «Об Уполномоченном по правам ребенка в Российской Федерации» (прил. 1).

регламентирующих защиту детства, а также их имплементации Российским законодательством, в частности Конвенции ООН о правах ребёнка, ему (Уполномоченному), безусловно, необходимо взаимодействовать с международными правозащитными органами и организациями различного уровня.

Никонов К. считает, что система международной защиты прав ребёнка, во главе которой находится деятельность Организации Объединённых Наций, состоит из четырёх уровней, причём на каждом из них функционирует определённая подсистема (универсальная, региональная подсистема, в основе которой правозащитная деятельность неправительственных международных организаций, подсистема двусторонних договоров)⁷⁵⁶. Данную позицию необходимо считать правильной. Так, проведённое исследование международного взаимодействия Уполномоченного по правам ребёнка с различными органами и организациями показало, что оно также осуществляется в четырёх подсистемах:

– в рамках универсальной подсистемы с Организацией Объединённых Наций, её органами (Комитет по правам ребёнка), а также специализированными учреждениями (Детский фонд «ЮНИСЕФ», МОТ, ВОЗ);

– на региональном уровне – с организациями, специализирующимися исключительно на изучении сущности института омбудсмана в целях повышения его статуса (Европейская сеть омбудсменов по делам детей⁷⁵⁷, Британско-ирландская сеть Комиссаров по делам детей⁷⁵⁸, Иберо-американская сеть для защиты прав детей и подростков⁷⁵⁹);

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

⁷⁵⁶ См.: Никонов К. Современные теоретические аспекты международно-правовой защиты прав ребёнка: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010. С.157-161.

⁷⁵⁷ *European Network of Ombudspersons for Children (ENOC)*.

⁷⁵⁸ *British and Irish Network of Children's Commissioners (BINOCC)*.

⁷⁵⁹ *Ibero-American Network for the Defense of Children's and Adolescents' Rights*.

– на уровне подсистемы двусторонних договоров с омбудсменами тех государств, с которыми Российская Федерация заключила соглашение по вопросам защиты прав ребёнка (например, взаимодействие с Омбудсменом из Италии, т.к. действует Двусторонний договор по вопросам усыновления (удочерения) детей⁷⁶⁰).

Взаимодействие с Комитетом ООН по правам ребёнка является ключевым для Российского Уполномоченного по правам ребёнка. Оно заключается в подготовке Периодических докладов о выполнении Российской Федерацией положений Конвенции о правах ребёнка⁷⁶¹ и их направлению на рассмотрение в Комитет ООН по правам ребёнка, который впоследствии формулирует Заключительные замечания по этим докладам⁷⁶², необходимые для осуществления положений Конвенции на территории России.

Уполномоченный должен тщательно изучать данные замечания, содержащие важные рекомендации, постоянно ссылаться на них в целях информирования и просвещения государственных органов и населения, а также повышения своего статуса путём корректировки, а в дальнейшем и реформы законодательства о защите детства. В качестве примера в этом отношении можно сослаться на практику Ирландского Омбудсмана⁷⁶³. Кроме того, представляется необходимым для омбудсмана посещать заседания Комитета ООН по правам ребёнка, участвовать в правозащитных диалогах с целью повышения легитимности ин-

⁷⁶⁰ «Договор между Российской Федерацией и Итальянской Республикой о сотрудничестве в области усыновления (удочерения) детей» (подписан в г. Москве 06.11.2008) // Собрание законодательства РФ. 01.02.2010 г. № 5. Ст. 462.

⁷⁶¹ См.: Объединенный четвертый и пятый периодический доклад Российской Федерации о выполнении положений Конвенции о правах ребенка, представленный 3 июня 2011 года (CRC/C/RUS/4-5) // Официальный сайт документации Организации Объединенных Наций. Режим доступа: URL: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G12/452/45/PDF/G1245245.pdf?OpenElement>.

⁷⁶² См.: Заключительные замечания по объединенным четвертому и пятому периодическим докладам Российской Федерации от 25.02.2014 г. (CRC/C/RUS/CO/4-5) // Официальный сайт документации Организации Объединенных Наций. Режим доступа: URL: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G14/411/51/PDF/G1441151.pdf?OpenElement>.

⁷⁶³ См.: A report by the Ombudsman for Children on the operation of the Ombudsman for Children Act, 2002. March 2012. P.12. Режим доступа: URL: http://www.oco.ie/assets/files/publications/special_reports_oireachtas/ReportonOCOActWEB.pdf.

ститута Уполномоченного по правам ребёнка. Значимость участия Уполномоченного в составлении специальных докладов государства, предназначенных для изучения конвенционными органами, а также необходимость его (Уполномоченного) работы в составе делегации страны, направляемой в конвенционный орган для обсуждения упомянутых докладов, подтверждаются в работе Л.К. Лазарь⁷⁶⁴.

Можно с уверенностью говорить о необходимости в ближайшей перспективе подписать и ратифицировать Факультативный протокол к Конвенции о правах ребенка, касающийся процедуры сообщений⁷⁶⁵. Это позволит каждому российскому ребёнку в случае нарушения его прав обращаться за помощью в Комитет ООН. При этом именно Уполномоченный станет посредником между ребёнком и Комитетом. Думается, что осуществление контрольных мероприятий Комитетом ООН по правам ребёнка в отношении государственных органов, компетенцией которых является защита детства, позволит обеспечить более действенное функционирование государственного управления в восстановлении нарушенных прав, свобод и законных интересов ребёнка.

Взаимодействие Уполномоченного по правам ребёнка с неправительственными организациями (НПО) также следует считать неотъемлемым элементом реализации его административно-правового статуса. В Великобритании (Англии, Уэльсе, Шотландии, Северной Ирландии) институт Комиссара по делам детей и молодёжи вообще появился в результате мощной кампании НПО⁷⁶⁶.

В настоящее время Российский Уполномоченный в отличие от своих зарубежных коллег не в полной мере осуществляет взаимодействие с неправительственными организациями, что негативно отражается на реализации государ-

⁷⁶⁴ Лазарь Л.К. Роль и функции омбудсменов (комиссаров) в международной защите прав человека: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. С. 20-22.

⁷⁶⁵ Факультативный протокол к Конвенции о правах ребенка, касающийся процедуры сообщений (Резолюция, принятая Генеральной Ассамблеей 19 декабря 2011 года) (A/RES/66/138) // Официальный сайт документации Организации Объединенных Наций. Режим доступа: URL: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N11/467/12/PDF/N1146712.pdf?OpenElement>.

⁷⁶⁶ Nigel T. The role and impact of independent children's rights institutions in the UK and Europe // Journal of Social Welfare & Family Law. Vol. 33, No. 3. September 2011. P. 279.

ственного управления защитой прав ребёнка. В отличие от российского Греческий Омбудсмен взаимодействует с сорока семью НПО, благодаря чему содействует учёту государственными правозащитными органами мнения гражданского общества и одновременно (с помощью НПО) контролирует соблюдение положений Конвенции ООН о правах ребёнка⁷⁶⁷. Что касается Норвежского Омбудсмана, то и ему НПО оказывают помощь в защите прав детей. Так, организация «*Alternativ til Vold*» («Альтернатива насилию») формирует экспертные группы, состоящие из детей, во-первых, подвергшихся сексуальному насилию, во-вторых, из детей, чьи родители находятся в местах лишения свободы, в-третьих, относящихся к этническим меньшинствам. Такие группы обсуждают проблемы нарушений прав ребёнка с Омбудсменом, профессиональными консультантами и даже членами Комитета ООН по правам ребёнка. Организация «*Redd Barna*», являющаяся норвежским филиалом «*Save the Children alliance*», оказывает содействие Омбудсмену в защите прав ребёнка на питание, жильё, здравоохранение, образование, свободу от насилия, жестокого обращения и эксплуатации⁷⁶⁸.

Заметим, что в Индонезии, а также и в Мексике омбудсмены даже получают через неправительственные организации направленные им (омбудсменам) жалобы детей, связанные с нарушением их (детей) прав, свобод, законных интересов⁷⁶⁹.

В России аналогичная практика отсутствует. Передача неправительственными организациями детских обращений Федеральному Уполномоченному,

⁷⁶⁷ См.: The Greek Ombudsman Department of children's rights «Parallel Report to the UN Committee on the Rights of the Child». Findings and recommendations of the Independent Authority «the Greek Ombudsman» on the implementation of Children's Rights in Greece (July 2003 – December 2011). April 2012. P.1. Режим доступа: URL: <http://www.synigoros.gr/resources/parallel-report-un.pdf>.

⁷⁶⁸ Stoffelen J., Van Den Broeck S. Children's Rights in Norway Protection from domestic violence and abuse. Trondheim, 2009. P.18-21.

⁷⁶⁹ См.: International Council on Human Rights Policy. «Performance & Legitimacy: National human rights institutions». ICHRP, Versoix Geneva, 2004. P.99. Режим доступа: URL: http://www.ichrp.org/files/reports/17/102_report_en.pdf.

уполномоченным в субъектах РФ способствовала бы не только повышению эффективности реализации статуса омбудсменов, но и уровня доверия населения к ним.

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

Можно сделать вывод, что в настоящее время Уполномоченному следует уделить большее внимание взаимодействию с такой региональной организацией, как Европейская Сеть Омбудсменов по правам ребенка, функционирующая под эгидой ЮНИСЕФ (UNICEF) и объединившая в своём составе сорок три защитника прав ребёнка, в том числе и Российского, из 35 государств⁷⁷⁰.

Основополагающим нормативным документом данной организации является её Устав, в котором изложены задачи, формы членства, права и обязанности участников и т.д.⁷⁷¹ Важнейшими направлениями деятельности сети являются, во-первых, проверка деятельности омбудсменов на предмет обеспечения ими реализации на территории государств положений Конвенции ООН о правах ре-

⁷⁷⁰ См.: Официальный сайт Европейской Сети Омбудсменов по правам ребёнка. Режим доступа: URL: <https://www.crin.org/en/enoc>.

⁷⁷¹ Устав Европейской Сети Омбудсменов по правам ребёнка. Дублин, 2006 // Официальный сайт Европейской сети Омбудсменов по правам ребёнка. Режим доступа: https://www.crin.org/docs/FileManager/enoc/ENOC_Statutes_English.pdf.

бёнка, во-вторых, проведение масштабных исследований их (омбудсменов) статусов⁷⁷². На её заседаниях омбудсмены обмениваются опытом, вырабатывают формы и методы защиты детства, осуществляют консультации по различным вопросам. Можно с уверенностью утверждать, что членство защитников прав ребёнка в данной организации, безусловно, способствует совершенствованию их деятельности, а также гармонизации законодательства, регулирующего защиту прав ребёнка. Поэтому в авторском проекте Федерального Закона «Об Уполномоченном по правам ребенка в Российской Федерации» в перечне направлений деятельности главного защитника детей указано, в том числе и его взаимодействие с Европейской Сетью Омбудсменов по правам ребёнка, которое должно привести к улучшению положения детей в современной России.

В заключение хочется отметить, что результатом взаимодействия Уполномоченного по правам ребенка с исполнительными и муниципальными органами власти стало принятие таких важнейших документов, как:

- 1) Концепция государственной семейной политики в РФ на период до 2025 года⁷⁷³;
- 2) Стратегия государственной молодежной политики в Российской Федерации до 2016 года⁷⁷⁴;
- 3) государственная программа «Развитие культуры и туризма на 2013 - 2020 годы»⁷⁷⁵;
- 4) информационно-коммуникационная стратегия по формированию здорового образа жизни, борьбе с потреблением алкоголя и табака, предупреждению

⁷⁷² См.: Hodgkin R., Newell P. Child Participation and Children's Ombudsman Institutions within the European Union. Preliminary Report. Strasbourg, 2008. P. 2-32.

⁷⁷³ Распоряжение Правительства РФ от 25.08.2014 № 1618-р «Об утверждении Концепции государственной семейной политики в Российской Федерации на период до 2025 года» // Собрание законодательства РФ. 01.09.2014. № 35. Ст. 4811.

⁷⁷⁴ Распоряжение Правительства РФ от 18.12.2006 № 1760-р (ред. от 16.07.2009) «О Стратегии государственной молодежной политики в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 25.12.2006. № 52 (ч. III). Ст. 5622.

⁷⁷⁵ Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 317 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие культуры и туризма» на 2013 - 2020 годы» // Собрание законодательства РФ. 05.05.2014. № 18 (часть II). Ст. 2163.

и борьбе с немедицинским потреблением наркотических средств и психотропных веществ на период до 2020 года⁷⁷⁶ и др.

Подведём некоторые итоги по данной главе (структура и организационные аспекты административно-правового статуса Уполномоченного по правам ребёнка):

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

– оказание своевременной помощи и поддержки детям со стороны Уполномоченного по правам ребёнка – одна из важнейших его задач;

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

– при осуществлении полномочий по надзору за соблюдением прав, свобод и законных интересов ребёнка Федеральный Уполномоченный, уполномоченные в субъектах РФ должны, во-первых, рассматривать и проверять любые заявления, жалобы и иные сообщения каждого ребёнка о нарушении его (ребёнка) прав и свобод; во-вторых, разъяснять родителям ребёнка порядок защиты прав и свобод детей; в-третьих, принимать меры по предупреждению и пресечению

⁷⁷⁶ Приказ Минздрава России от 30.09.2013 № 677 «Об утверждении Информационно-коммуникационной стратегии по формированию здорового образа жизни, борьбе с потреблением алкоголя и табака, предупреждению и борьбе с немедицинским потреблением наркотических средств и психотропных веществ на период до 2020 года» // СПС «Консультант Плюс». М., 2015.

нарушений прав и свобод ребёнка, привлечению к ответственности лиц, нарушивших их (права и свободы ребёнка), и возмещению причиненного ущерба;

– контрольные мероприятия Федерального Уполномоченного в отношении региональных омбудсменов должны быть закреплены в специальном Федеральном законе «Об Уполномоченном по правам ребёнка в Российской Федерации»;

– процедурное оформление аспекта публичной власти омбудсмана увеличит роль социальных начал в осуществляемой им правозащитной деятельности, обеспечит охрану и реализацию прав и законных интересов российских детей;

– в целях повышения эффективности реализации статуса Уполномоченного по правам ребёнка необходимо выработать соответствующие механизмы предупреждения коррупции; закрепить перечень форм и методов работы Омбудсмана на уровне Федерального Закона «Об Уполномоченном по правам ребёнка в Российской Федерации» и продолжить разработку новых; обязать Уполномоченного рассматривать жалобы детей на решения или действия (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных служащих в случаях, если ранее эти решения или действия (бездействия) были обжалованы в судебном либо административном порядке, а права ребёнка восстановлены не были;

– авторский проект Федерального Закона «Об Уполномоченном по правам ребёнка в Российской Федерации» будет способствовать полноценной реализации Омбудсменом своего статуса посредством осуществления управленческих функций, принятия организационных решений, точного выбора формы защиты ребёнка, совершенствования своей деятельности;

– внедрение в деятельность Российского Уполномоченного по правам ребёнка функции проведения расследований повысит эффективность реализации его правового статуса. Проведение расследований – это деятельность, в соответствии с которой права и свободы ребёнка являются высшей ценностью, а их защита – первейшей обязанностью государства;

- именно этика ориентирует Уполномоченного перед принятием важных решений, касающихся жизни российских детей, анализировать возможные последствия. Уполномоченному по правам ребенка в целях познания этических основ следует обратиться к идеям шотландского философа Д. Юма, восстановившего учения стоиков с их строгой проверкой всякого положения, всякого понятия;
- в современном мире Уполномоченный должен не только выявлять проблемы детей и факты нарушений их прав, но и конкретно помогать ребёнку в трудной жизненной ситуации;
- реализация статуса Уполномоченного невозможна без взаимодействия с исполнительными и муниципальными органами власти;
- взаимодействие Уполномоченного с исполнительными и муниципальными органами власти – согласованная активная совместная деятельность;
- обязательным условием реализации управленческой процедуры взаимодействия Уполномоченного с исполнительными и муниципальными органами власти является наличие двустороннего волеизъявления;
- приём и рассмотрение омбудсменом обращений, в основном жалоб детей, связанных с нарушениями их (детей) прав исполнительными и муниципальными органами власти, – важнейшее направление взаимодействия;
- взаимодействие Уполномоченного с органами прокуратуры способствует устранению нарушений положений Конвенции ООН о правах ребёнка в России;
- взаимодействие Омбудсмана с губернаторами и органами местного самоуправления по поддержке патронатных семей приведёт к дальнейшему сокращению количества детских домов в России и обеспечению проживания детей-сирот в семьях;
- в работе по реализации социального патроната Уполномоченному необходимо использовать полезный опыт взаимодействия Скандинавских омбудсменов с муниципалитетами;

- совершенствование системы взаимодействия Уполномоченного по правам ребёнка и комиссий по делам несовершеннолетних будет способствовать соблюдению последними прав, свобод и законных интересов ребёнка в муниципальных образованиях;
- российскому Уполномоченному при взаимодействии с неправительственными организациями необходимо использовать опыт зарубежных коллег;
- Уполномоченному следует уделить большее внимание взаимодействию с Комитетом ООН по правам ребёнка и Европейской Сетью Омбудсменов.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

«Двадцать пять лет назад международное сообщество сформулировало общую концептуальную программу деятельности в интересах детей, в которой обязалось сделать все от него зависящее для защиты и поощрения прав детей на выживание и процветание, обучение и развитие, их права быть услышанными и в полной мере реализовать свой потенциал. В принятой в 1989 году Конвенции о правах ребенка ребенок признается как субъект прав, которые государства обязуются уважать, защищать и осуществлять, руководствуясь наилучшими интересами ребенка. В Конвенции, предусматривающей применение целостного подхода к развитию ребенка, также признается, что все дети имеют право на выживание и здоровое развитие, на то, чтобы расти без какой-либо дискриминации, выражать свои взгляды и участвовать в жизни общества. Во всех регионах мира принятие Конвенции послужило стимулом к реформированию законодательства, институтов и политики в целях обеспечения более эффективной защиты детей. Многие государства закрепили права детей в своих Конституциях, а ещё большим числом государств были приняты специальные законодательные акты, позволяющие инкорпорировать статьи Конвенции в национальное законодательство. Конвенция также способствовала изменению отношения к вопросам детства и формированию во всем мире понимания того, что уважение, защита и реализация прав детей зависят от признания детства как самостоятельного периода, отличного от взрослой жизни, который определяется как период, когда дети могут расти, учиться, играть, развиваться и участвовать в жизни своих общин и обществ»⁷⁷⁷.

Однако сегодня, в XXI веке, положение детей продолжает оставаться тревожным, о чём свидетельствуют факты, изложенные в докладе Генерального секретаря ООН Пан Ги Муна «О состоянии Конвенции о правах ребенка», особое

⁷⁷⁷ Доклад Генерального секретаря ООН Пан Ги Муна «О состоянии Конвенции о правах ребенка» // Дитя человеческое. 2015. № 1. С. 19-20.

внимание в котором уделено практическим проблемам и сохраняющимся недостаткам в деле реализации прав ребёнка:

– 568 миллионов детей по-прежнему живут в условиях крайней нищеты, в том числе 400 миллионов детей младше 12 лет; с 1990 года умерли 216 миллионов детей – больше, чем общая численность населения Бразилии;

– 57 миллионов детей младшего школьного возраста не посещают школу;

– миллионы детей испытывают на себе совокупное воздействие различных проявлений насилия, эксплуатации, жестокого обращения и безнадзорности;

– 230 миллионов детей в мире вообще не числятся ни по каким документам и т.д.⁷⁷⁸

Приведенные статистические данные указывают на наличие в каждой стране множества рисков и проблем в сфере детства, причем Россия – не исключение. На заседании Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций было отмечено, что потребуется ещё немало лет, чтобы сделать положение детей в мире достойным и обеспечить в полной мере реализацию положений Конвенции о правах ребенка⁷⁷⁹. Будущее российского детства тоже вызывает тревогу. Появление Уполномоченного по правам ребенка в структуре государственного аппарата России явилось позитивным фактом, а его функционирование должно способствовать дальнейшему эффективному государственному управлению защитой детства, приобретая значимый характер.

Исследование административно-правового статуса Уполномоченного по правам ребенка позволяет сделать следующие выводы.

1. Уполномоченный по правам ребёнка и его аппарат являются государственным органом с правом юридического лица, имеющим расчётный и иные счета, печать и бланки со своим наименованием и с изображением Государствен-

⁷⁷⁸ Доклад Генерального секретаря ООН Пан Ги Муна «О состоянии Конвенции о правах ребенка» от 20 ноября 2014 года // Дитя человеческое. 2015. № 1. С. 23-26 (полная версия доклада изложена в Приложении № 9).

⁷⁷⁹ Дети в мире: тревоги и перемены // Дитя человеческое. 2015. № 1. С. 18.

ного герба РФ. Уполномоченный по правам ребёнка, являясь субъектом государственного управления, обеспечивает координацию государственной управленческой деятельности в сфере защиты прав, свобод и законных интересов ребёнка и представляет собой элемент механизма исполнения функций Президента РФ как гаранта Конституции Российской Федерации, прав и свобод человека и гражданина (ч.2 ст.80 Конституции Российской Федерации).

Уполномоченный по правам ребёнка – должностное лицо – государственный служащий РФ, исполняющий обязанности по государственной должности федеральной государственной службы, обладающий установленными Президентом России полномочиями по выполнению задач и осуществлению функций в сфере государственного управления защитой детства.

2. Под административно-правовым статусом Уполномоченного по правам ребёнка следует понимать правовое положение Уполномоченного по правам ребёнка в структуре государственного аппарата Российской Федерации, урегулированное нормами административного права в сфере охраны и обеспечения реализации прав, свобод и законных интересов ребёнка. В структуру содержания административно-правового статуса Уполномоченного по правам ребёнка включаются такие элементы, как права, обязанности, ответственность и гарантии функционирования в области защиты прав, свобод и законных интересов ребёнка.

Административно-правовой статус Уполномоченного по правам ребёнка необходимо рассматривать как статус федерального гражданского служащего, что обуславливает применение в отношении Уполномоченного по правам ребёнка норм законодательства о государственной гражданской службе⁷⁸⁰.

3. Сегодня Российский Уполномоченный по правам ребёнка на практике принимает весьма незначительное участие в деле защиты детства и не может в

⁷⁸⁰ Федеральный Закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. от 31.12.2014, с изм. от 06.04.2015) «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 02.08.2004. № 31. Ст. 3215.

полной мере реализовать свой административно-правовой статус на основе действующего законодательства. Это связано с тем, что в России административно-правовой статус детского омбудсмана регулируется лишь Указом Президента РФ⁷⁸¹, который, к сожалению, в полной мере не отвечает стандартам Комитета ООН по правам ребёнка, ЮНИСЕФ, а также требованиям Европейской Сети Уполномоченных по правам ребёнка (ENOC).

Кроме того, в Указе Президента РФ об Уполномоченном по правам ребёнка не закреплены в полном объёме *цели, задачи, функции и другие элементы статуса Уполномоченного по правам ребёнка, кроме назначения на должность, освобождения от неё и общих прав.*

Отсутствие Федерального Закона «Об Уполномоченном по правам ребёнка в Российской Федерации» не позволяет повысить эффективность осуществления государственного управления сферой защиты детства. В результате Уполномоченный не может до конца гарантировать реализацию и соблюдение прав и законных интересов детей, проживающих на территории Российской Федерации. С целью полноценной реализации статуса Российского Уполномоченного по правам ребёнка автором разработан и предложен проект Федерального Закона «Об Уполномоченном по правам ребенка в Российской Федерации».

В отличие от Российского Уполномоченного по правам ребенка в североевропейских государствах (Швеция, Финляндия, Норвегия), а также в Шотландии и Уэльсе защитники прав ребёнка уже давно успешно реализуют свой административно-правовой статус на основе специальных нормативных правовых актов – Законов об Омбудсменах (Комиссарах) по правам ребёнка⁷⁸².

⁷⁸¹ См.: Указ Президента РФ от 01.09.2009 № 986 «Об Уполномоченном при Президенте Российской Федерации по правам ребенка // Собрание законодательства РФ. 2009. № 36. Ст. 4312.

⁷⁸² См.: 1) The Ombudsman for Children Act (Lag (1993:335) om Barnombudsman). Режим доступа: URL: <http://www.barnombudsmannen.se/om-oss/lag-och-forordning/> (последнее посещение – 23 августа 2014 года);

2) Laki lapsiasiavaltuutetusta 21.12.2004/1221 (Law on the Ombudsman for Children 21.12.2004/1221). Режим доступа: URL: <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2004/20041221?search%5Btype%5D=pika&search%5Bpika%5D=2004%2F1221> (последнее посещение – 23 августа 2014 года);

3) Lov om barneombud (Act No. 5 of March 6. 1981 Relating to the Ombudsman for children). Режим доступа: URL: <http://barneombudet.no/om-barneombudet/hva-barneombudet-gjor/lov-om-barneombud/>; <http://barneombudet.no/english/act-and-instructions-for-the-ombudesman/> (последнее посещение – 23 августа 2014 года);

Функционирование Российского Федерального Уполномоченного на основе авторского проекта Федерального Закона «Об Уполномоченном по правам ребенка в Российской Федерации» способствовало бы следующему:

- во-первых, совершенствованию организационного механизма его административно-правового статуса,
- во-вторых, повышению доверия населения к его деятельности,
- в-третьих, гармонизации европейского законодательства, регулирующего статус омбудсменов,
- в-четвертых, повышению эффективности государственного управления защитой прав, свобод и законных интересов ребёнка.

Необходимо скорейшее придание авторскому законопроекту («Об Уполномоченном по правам ребенка в Российской Федерации») силы закона.

4. На основе анализа международного опыта функционирования омбудсменов (комиссаров) и исторического анализа административно-правовой защиты прав ребенка административно-правовой статус Уполномоченного по правам ребёнка должен быть приведен в соответствие с европейскими стандартами, для чего, в свою очередь, необходима корректировка отечественного законодательства о статусе Уполномоченного по правам ребенка.

Наиболее перспективным является использование в отношении правового регулирования административно-правового статуса Уполномоченного по правам ребёнка опыта Швеции, Финляндии, Шотландии и Норвегии, поскольку североευропейское законодательство об административно-правовом статусе детского омбудсмена отвечает положениям важнейших международных докумен-

4) Commissioner for Children and Young People (Scotland) Act 2003. Режим доступа: URL: http://www.legislation.gov.uk/asp/2003/17/pdfs/asp_20030017_en.pdf (последнее посещение – 23 августа 2014 года);

5) Children's Commissioner for Wales Act 2001. Режим доступа: URL: <http://www.childcom.org.uk/uploads/publications/440.pdf> (последнее посещение – 23 августа 2014 года).

тов в сфере защиты прав, свобод и законных интересов ребенка: Женевской декларации прав ребенка⁷⁸³, Декларации прав ребенка⁷⁸⁴, Конвенции ООН о правах ребенка⁷⁸⁵, Парижским принципам⁷⁸⁶.

5. Принципами, лежащими в основе реализации административно-правового статуса Уполномоченного по правам ребёнка, являются законность, приоритет прав и свобод ребёнка, профессионализм, компетентность, независимость, распределение помощи детям, ответственность, взаимодействие с международными организациями и государственными органами, организация труда, соблюдение в работе международных норм защиты детства, открытость, гласность, доступность, демократичность.

Независимость – главнейший принцип функционирования омбудсменов (комиссаров) из объединяющих их Европейской⁷⁸⁷ и Британско-Ирландской⁷⁸⁸ сетей, поскольку гарантируется такими нормативными правовыми актами, как Парижские принципы⁷⁸⁹, Декларация и План действий «Мир, пригодный для жизни детей»⁷⁹⁰.

Наличие независимого правозащитника будет способствовать полноценной реализации на территории Российской Федерации требований Конвенции ООН о правах ребёнка⁷⁹¹.

⁷⁸³ См.: Legislative History of the Convention on the Rights of the Child. Volume I. New York and Geneva: United Nations, 2007. P. 3.

⁷⁸⁴ Декларация прав ребенка (принята 20.11.1959 Резолюцией 1386 (XIV) на 841-м Пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН) // Международная защита прав и свобод человека. Сборник документов. М.: Юридическая литература, 1990. С. 385 – 388.

⁷⁸⁵ Конвенция о правах ребенка (принята 20.11.1989 Резолюцией 44/25 Генеральной Ассамблеей ООН) // Сборник международных договоров СССР. 1993. Вып. XLVI.

⁷⁸⁶ Принципы, касающиеся статуса национальных учреждений (Парижские принципы). Приняты резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН № 48/134 от 20.12.1993 // Официальный сайт Организации Объединенных Наций. Режим доступа: URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/paris.shtml.

⁷⁸⁷ European Network of Ombudspersons for Children (ENOC).

⁷⁸⁸ British and Irish Network of Children's Commissioners (BINOCC).

⁷⁸⁹ Принципы, касающиеся статуса национальных учреждений (Парижские принципы). Приняты резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН № 48/134 от 20.12.1993 // Официальный сайт Организации Объединенных Наций. Режим доступа: URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/paris.shtml.

⁷⁹⁰ Пункт 31 Декларации и Плана действий «Мир, пригодный для жизни детей». Приняты резолюцией S-27/2 специальной сессии Генеральной Ассамблеи ООН 10 мая 2002 года // Официальный сайт Организации Объединенных Наций. Режим доступа: URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/worldchild.shtml.

⁷⁹¹ См.: Замечание общего порядка № 2 Комитета по правам ребенка. Роль независимых правозащитных учреждений в деле поощрения и защиты прав ребенка (CRC/GC/2002/2) от 15.11.2002. С. 1-2. Режим доступа: URL: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G02/457/38/PDF/G0245738.pdf?OpenElement>.

Независимость Уполномоченного по правам ребенка следует определять как свободу от влияния и вмешательства со стороны государственных органов и должностных лиц в осуществлении его профессиональных полномочий.

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

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

6. В субъектах РФ порядок назначения уполномоченных по правам ребенка на должность различен. Они не находятся в юрисдикции Федерального Уполномоченного по правам ребёнка, отсутствует единая система функционирования уполномоченных, что оказывает негативное воздействие на реализацию уполномоченными по правам ребёнка своего статуса. С целью создания единой системы уполномоченных по правам ребенка необходимо обеспечить назначение на должность уполномоченных по правам ребёнка в субъектах Российской Федерации законодательным (представительным) органом субъекта РФ по представлению Федерального Уполномоченного по правам ребёнка, который должен осуществлять контроль за деятельностью уполномоченных по правам ребенка в субъектах РФ.

Назначение Уполномоченного по правам ребёнка именно представительным органом государственной власти субъекта РФ является главной гарантией независимости его деятельности. В целях обеспечения независимости уполномоченных законодательство субъектов РФ следует скорректировать.

7. Под контрольными полномочиями Уполномоченного по правам ребенка необходимо понимать такие права, как запрашивать и получать необходимые сведения, документы и материалы от федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, организаций и должностных лиц; беспрепятственно посещать федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, организации; проводить самостоятельно или совместно с уполномоченными государственными органами и должностными лицами проверку деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, а также должностных лиц, получать от них соответствующие разъяснения; направлять в федеральные органы исполнительной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления и должностным лицам, в решениях или действиях (бездействии) которых он усматривает нарушение прав и интересов ребенка, свое заключение, содержащее рекомендации относительно возможных и необходимых мер восстановления указанных прав и интересов; инициировать осуществление общественного контроля в отношении деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, осуществляющих отдельные публичные полномочия; взаимодействовать с исполнительными и муниципальными органами власти по вопросам защиты прав, свобод и законных интересов ребенка; рассматривать и разрешать жалобы детей.

8. С целью повышения эффективности реализации статуса Уполномоченного по правам ребенка необходимо закрепление на уровне Федерального Закона

«Об Уполномоченном по правам ребенка в Российской Федерации» таких полномочий Омбудсмена, как

– проведение правовой экспертизы проектов законов о защите детства, затрагивающих вопросы реализации и защиты прав, свобод и законных интересов ребёнка;

– обращение в Европейский Суд по правам человека;

– проведение расследований нарушений прав детей, каждого ребёнка;

– обращение в суд с заявлением в защиту прав и свобод ребёнка, нарушенных решениями или действиями (бездействием) государственных органов и должностных лиц;

– обращение к субъектам права законодательной инициативы с предложениями об изменении, дополнении законодательства о защите детства.

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

Российский Уполномоченный не обладает правом проведения расследований, а это деятельность, в соответствии с которой права и свободы ребёнка являются высшей ценностью, а их защита – первейшая обязанность государства. Необходимо наделить Омбудсмена полномочием на проведение расследований в связи с тем, что эта функция является государственной гарантией защиты предусмотренных законодательством прав, свобод и законных интересов ребёнка.

При реализации Российским Омбудсменом функции проведения расследований его деятельность будет более демократичной, а главное, одобренной обществом.

9. Уполномоченный по правам ребёнка должен соответствовать духовному облику омбудсмана-человека, осуществляющего публичную деятельность по пропаганде Конвенции ООН о правах ребёнка, выстраиваемую на определённых этических категориях. Этические нормы ориентируют Уполномоченного по правам ребёнка перед принятием важных решений, касающихся жизни российских детей, учитывать возможные последствия.

Внедрение этических начал в деятельность Уполномоченного по правам ребёнка, безусловно, будет способствовать повышению эффективности реализации его статуса, а также гуманизации государственного управления в сфере защиты прав ребёнка. С этой целью необходимо использовать разработанный автором «Этический кодекс Уполномоченного по правам ребёнка»

10. С целью повышения административных гарантий эффективности функционирования Уполномоченного по правам ребёнка на федеральном уровне требуется расширить в его деятельности контрольную функцию.

Контрольные полномочия Федерального Уполномоченного по правам ребёнка в отношении уполномоченных по правам ребёнка в субъектах РФ должны выражаться в выработке единых стандартов государственного управления защитой прав ребёнка; проверке результатов их деятельности; истребовании от них необходимых документов, материалов и иных сведений; разрешении споров и устранении разногласий, возникших между уполномоченными по правам ребёнка в субъектах РФ; приостановке их решений.

Реализация указанных контрольных полномочий Федерального Уполномоченного по правам ребёнка будет способствовать комплексной защите детства в каждом субъекте Российской Федерации, функционированию Федерального Уполномоченного по правам ребёнка, уполномоченных по правам ребёнка в субъектах РФ в рамках единой системы, а также служить демократизации и повышению эффективности деятельности региональных уполномоченных по правам ребёнка.

11. Обязательным условием повышения эффективности осуществления государственного управления защитой детства становится реализация управленческой процедуры взаимодействия Уполномоченного по правам ребенка с исполнительными и муниципальными органами власти. Условием взаимодействия Уполномоченного по правам ребенка с исполнительными и муниципальными органами власти является наличие волеизъявления не только у самого Уполномоченного по правам ребенка, но и у органов, с которыми предполагается взаимодействовать. Отсутствие у исполнительных и муниципальных органов власти данного волеизъявления делает взаимодействие невозможным. Необходимо обязать органы исполнительной и муниципальной власти взаимодействовать с Уполномоченным по правам ребёнка по первому его требованию с целью оказания помощи каждому российскому ребёнку.

Под взаимодействием Уполномоченного по правам ребенка с исполнительными и муниципальными органами власти в управленческой науке следует понимать согласованную активную совместную деятельность Уполномоченного и исполнительных и муниципальных органов власти по принятию важных решений и совершению действий, направленных на достижение таких единых целей и задач, как обеспечение реализации и защиты прав, свобод и законных интересов ребёнка; восстановление прав, свобод и законных интересов ребёнка в случаях их нарушения.

12. С целью повышения эффективности правозащитной политики обязанностями Федерального Омбудсмана должны стать:

- *выстраивание новой этики взаимоотношений мира взрослых с миром детства;*
- *отслеживание выполнения Конвенции о правах ребёнка (1989), Женевской Декларации прав ребёнка (1924), Декларации прав ребёнка (1959); овладение зарубежным опытом защиты прав ребёнка и др.;*
- *совершенствование административно-правового статуса.*

Думается, что настоящая монография внесёт реальный вклад в практику улучшения качества работы как Федерального Уполномоченного по правам ребенка, так и уполномоченных по правам ребенка в субъектах Российской Федерации.

Альберт Эйнштейн считал: сформулировать проблему часто бывает важнее, чем найти её решение. Умение ставить новые вопросы, видеть новые возможности, рассматривать старые проблемы под новым углом зрения требует творческого воображения и приводит к подлинным успехам в науке.

СПИСОК РЕКОМЕНДУЕМЫХ ИСТОЧНИКОВ

Международные соглашения

1. Конвенция о правах ребенка (принята 20.11.1989 Резолюцией 44/25 Генеральной Ассамблеей ООН) // Сборник международных договоров СССР. – 1993. – Вып. XLVI.
2. Всемирная декларация об обеспечении выживания, защиты и развития детей» (принята в г. Нью-Йорке 30.09.1990) // Дипломатический вестник. – 1992. – № 6. – С. 10 - 13.
3. Всеобщая декларация прав человека (принята 10.12.1948 Генеральной Ассамблеей ООН) // Международное публичное право: сборник документов. М.: БЕК, 1996. – Т. 1. – С. 460 - 464.
4. Декларация и План действий «Мир, пригодный для жизни детей» (приняты резолюцией S-27/2 специальной сессии Генеральной Ассамблеи ООН 10 мая 2002 года) // Официальный сайт Организации Объединенных Наций. Режим доступа: URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/worldchild.shtml.
5. Декларация прав ребенка (принята 20.11.1959 Резолюцией 1386 (XIV) на 841-м Пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН) // Международная защита прав и свобод человека: сборник документов. – М.: Юридическая литература, 1990. – С. 385 – 388.
6. Замечание общего порядка № 2 Комитета по правам ребенка. Роль независимых правозащитных учреждений в деле поощрения и защиты прав ребенка (CRC/GC/2002/2) от 15.11.2002 // Официальный сайт документации Организации Объединенных Наций. – Режим доступа: URL: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G02/457/38/PDF/G0245738.pdf?OpenElement>.

7. Факультативный протокол к Конвенции о правах ребенка, касающийся процедуры сообщений (Резолюция, принятая Генеральной Ассамблеей 19 декабря 2011 года) (A/RES/66/138) // Официальный сайт документации Организации Объединенных Наций. – Режим доступа: URL: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N11/467/12/PDF/N1146712.pdf?OpenElement>.

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

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

10. Договор между Российской Федерацией и Итальянской Республикой о сотрудничестве в области усыновления (удочерения) детей (Подписан в г. Москве 06.11.2008) // Собрание законодательства РФ. – 01.02.2010. – № 5. – Ст. 462.

11. Заключительные замечания Комитета по правам ребёнка от 8 октября 1999 года CRC/C/15/Add.110 // Официальный сайт документации Организации Объединенных Наций. – Режим доступа: URL: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G99/454/68/PDF/G9945468.pdf?OpenElement>.

12. Заключительные замечания по объединенным четвертому и пятому периодическим докладам Российской Федерации от 25 февраля 2014 года (CRC/C/RUS/CO/4-5) // Официальный сайт документации Организации Объединенных Наций. – Режим доступа: URL: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G14/411/51/PDF/G1441151.pdf?OpenElement>.

Нормативные правовые акты

13. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. – 04.08.2014. – № 31. – Ст. 4398.
14. Федеральный конституционный Закон от 26.02.1997 № 1-ФКЗ (ред. от 06.04.2015) «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 03.03.1997. – № 9. – Ст. 1011.
15. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 26.12.2014, с изм. от 08.03.2015) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.03.2015) // Собрание законодательства РФ. – 03.08.1998. – № 31. – Ст. 3823.
16. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 02.05.2015) // Собрание законодательства РФ. – 07.01.2002. – № 1 (ч. 1). – Ст. 1.
17. Семейный кодекс Российской Федерации от 29.12.1995 № 223-ФЗ (ред. от 20.04.2015) // Собрание законодательства РФ. – 01.01.1996. – № 1. – Ст. 16.
18. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 № 197-ФЗ (ред. от 06.04.2015, с изм. от 02.05.2015) // Собрание законодательства РФ. – 07.01.2002. – № 1 (ч. 1). – Ст. 3.
19. Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации от 08.01.1997 № 1-ФЗ (ред. от 20.04.2015) // Собрание законодательства РФ. – 13.01.1997. – № 2. – Ст. 198.
20. Федеральный Закон от 15.11.1997 № 143-ФЗ (ред. от 31.12.2014) «Об актах гражданского состояния» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2015) // Собрание законодательства РФ. – 24.11.1997. – № 47. – Ст. 5340.

21. Федеральный Закон от 09.02.2009 № 8-ФЗ (ред. от 28.12.2013, с изм. от 01.12.2014) «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» // Собрание законодательства РФ. – 16.02.2009. – № 7. – Ст. 776.
22. Федеральный Закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ (ред. от 31.12.2014, с изм. от 02.05.2015) «Об образовании в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 31.03.2015) // Собрание законодательства РФ. – 31.12.2012. – № 53 (ч. 1). – Ст. 7598.
23. Федеральный Закон от 04.04.2005 № 32-ФЗ (ред. от 20.04.2014) «Об Общественной палате Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 11.04.2005. – № 15. – Ст. 1277.
24. Федеральный Закон от 21.11.2011 № 323-ФЗ (ред. от 06.04.2015) «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 09.05.2015) // Собрание законодательства РФ. – 28.11.2011. – № 48. – Ст. 6724.
25. Федеральный Закон от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» // Российская газета. – 23.07.2014. – № 163 (6435). – С. 15.
26. Федеральный Закон от 10.06.2008 № 76-ФЗ (ред. от 12.02.2015) «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания» // Собрание законодательства РФ. – 16.06.2008. – № 24. – Ст. 2789.
27. Федеральный Закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 30.03.2015) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 06.10.2003. – № 40. – Ст. 3822.
28. Федеральный Закон от 24.06.1999 № 120-ФЗ (ред. от 31.12.2014) «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» // Собрание законодательства РФ. – 28.06.1999. – № 26. – Ст. 3177.

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

30. Федеральный Закон от 27.07.2010 № 193-ФЗ (ред. от 23.07.2013) «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)» (с изм. и доп., вступающими в силу с 01.09.2013) // Собрание законодательства РФ. – 02.08.2010. – № 31. – Ст. 4162.

31. Федеральный Закон от 25.07.2002 № 115-ФЗ (ред. от 28.12.2013) «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 10.01.2014) // Собрание законодательства РФ. – 29.07.2002. – № 30. – Ст. 3032.

32. Федеральный Закон от 29.02.2012 № 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» // Собрание законодательства РФ. – 05.03.2012. – № 10. – Ст. 1162.

33. Федеральный Закон от 29.06.2013 № 135-ФЗ «О внесении изменений в статью 5 Федерального закона «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию» и отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях защиты детей от информации, пропагандирующей отрицание традиционных семейных ценностей» // Собрание законодательства РФ. – 01.07.2013. – № 26. – Ст. 3208.

34. Федеральный Закон от 02.07.2013 № 167-ФЗ (ред. от 25.11.2013) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам устройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» // Собрание законодательства РФ. – 08.07.2013. – № 27. – Ст. 3459.

35. Федеральный Закон от 20.04.2015 № 101-ФЗ «О внесении изменений в Семейный кодекс Российской Федерации» // Российская газета. – 22.04.2015. – № 85 (6656). – С. 14.

36. Федеральный Закон от 01.12.2014 № 419-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам социальной защиты инвалидов в связи с ратификацией Конвенции о правах инвалидов» // Собрание законодательства РФ. – 08.12.2014. – № 49 (часть VI). – Ст. 6928.

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

38. Федеральный Закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. от 31.12.2014, с изм. от 06.04.2015) «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 02.08.2004. – № 31. – Ст. 3215.

39. Федеральный Закон от 29.12.2010 № 436-ФЗ (ред. от 14.10.2014) «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию» // Собрание законодательства РФ. – 03.01.2011. – № 1. – Ст. 48.

40. Федеральный Закон от 28.12.2012 № 272-ФЗ «О мерах воздействия на лиц, причастных к нарушениям основополагающих прав и свобод человека, прав и свобод граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 31.12.2012. – № 53 (ч. 1). – Ст. 7597.

41. Федеральный Закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ (ред. от 24.11.2014) «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 08.05.2006. – № 19. – Ст. 2060.

42. Федеральный Закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ (ред. от 22.12.2014) «О противодействии коррупции» // Собрание законодательства РФ. – 29.12.2008. № 52 (ч. 1). – Ст. 6228.

43. Федеральный Закон от 27.05.2003 № 58-ФЗ (ред. от 02.07.2013) «О системе государственной службы Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 02.06.2003. – № 22. – Ст. 2063.

44. Федеральный Закон от 15.07.1995 № 103-ФЗ (ред. от 22.12.2014) «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» // Собрание законодательства РФ. – 17.07.1995. – № 29. – Ст. 2759.
45. Федеральный Закон от 24.11.1995 № 181-ФЗ (ред. от 21.07.2014, с изм. от 06.04.2015) «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 27.11.1995. – № 48. – Ст. 4563.
46. Федеральный Закон от 24.04.2008 № 48-ФЗ (ред. от 22.12.2014) «Об опеке и попечительстве» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2015) // Собрание законодательства РФ. – 28.04.2008. – № 17. – Ст. 1755.
47. Федеральный Закон от 07.05.2013 № 78-ФЗ (ред. от 02.11.2013) «Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2015) // Собрание законодательства РФ. – 13.05.2013. – № 19. – Ст.2305.
48. Закон РФ от 21.07.1993 № 5473-1 (ред. от 20.04.2015) «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы» // Ведомости СНД и ВС РФ. – 19.08.1993. – № 33. – Ст. 1316.
49. Указ Президента РФ от 25.07.2006 № 763 (ред. от 29.07.2014) «О денежном содержании федеральных государственных гражданских служащих» // Собрание законодательства РФ. – 31.07.2006. – № 31 (1 ч.). – Ст. 3459.
50. Указ Президента РФ от 01.06.2012 № 761 «О Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012 - 2017 годы» // Собрание законодательства РФ. – 04.06.2012. – № 23. – Ст. 2994.
51. Указ Президента РФ от 28.12.2012 № 1688 «О некоторых мерах по реализации государственной политики в сфере защиты детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» // Собрание законодательства РФ. – 31.12.2012. – № 53 (ч. 2). – Ст. 7860.
52. Указ Президента РФ от 18.08.1994 № 1696 (ред. от 19.02.1996, с изм. от 15.01.1998) «О президентской программе «Дети России» // Собрание законодательства РФ. – 22.08.1994. – № 17. – Ст. 1955.

53. Указ Президента РФ от 31.12.2005 № 1574 (ред. от 29.07.2014) «О Реестре должностей Федеральной государственной гражданской службы» // Собрание законодательства РФ. – 02.01.2006. – № 1. – Ст. 118.

54. Указ Президента РФ от 06.04.2004 № 490 (ред. от 25.07.2014) «Об утверждении Положения об Администрации Президента Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 12.04.2004. – № 15. – Ст. 1395.

55. Указ Президента РФ от 07.05.2012 № 599 «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки» // Собрание законодательства РФ. – 07.05.2012. – № 19. – Ст. 2336.

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

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

58. Указ Президента Российской Федерации от 14.09.1995 № 942 «Об утверждении Основных направлений государственной социальной политики по улучшению положения детей в Российской Федерации до 2000 года (Национального плана действий в интересах детей)» // Собрание законодательства РФ . – 18.09.1995. – № 38. – Ст. 3669.

59. Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 317 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие культуры и туризма" на 2013 - 2020 годы» // Собрание законодательства РФ. – 05.05.2014. – № 18 (часть II). – Ст. 2163.

60. Постановление ВС РСФСР от 22.11.1991 № 1920-1 «О Декларации прав и свобод человека и гражданина» // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. – 26.12.1991. – № 52. – Ст. 1865.

61. Распоряжение Правительства РФ от 25.08.2014 № 1618-р «Об утверждении Концепции государственной семейной политики в Российской Федерации на период до 2025 года» // Собрание законодательства РФ. – 01.09.2014. – № 35. – Ст. 4811.
62. Распоряжение Правительства РФ от 30.07.2014 № 1430-р «Об утверждении Концепции развития до 2017 года сети служб медиации в целях реализации восстановительного правосудия в отношении детей, в том числе совершивших общественно опасные деяния, но не достигших возраста, с которого наступает уголовная ответственность» // Собрание законодательства РФ. – 11.08.2014. – № 32. – Ст. 4557.
63. Приказ Минздрава России от 30.09.2013 № 677 «Об утверждении Информационно-коммуникационной стратегии по формированию здорового образа жизни, борьбе с потреблением алкоголя и табака, предупреждению и борьбе с немедицинским потреблением наркотических средств и психотропных веществ на период до 2020 года» // СПС «Консультант Плюс». – М., 2015.
64. Федеральная Целевая Программа «Россия без сирот» на 2013-2020 годы // Официальный сайт ФЦП «Россия без сирот» – Режим доступа: URL: <http://xn-----blcqkcf5bhlieags2r.xn--p1ai/files/RbS-part1.pdf>. – 83 с.
65. Конституционный закон Чеченской Республики от 08.02.2006 № 1-РКЗ (ред. от 02.02.2011) «Об Уполномоченном по правам человека в Чеченской Республике» (принят Народным Собранием ЧР) (в данном виде документ опубликован не был) // СПС «Консультант Плюс». – 2014.
66. Закон г. Москвы от 15.04.2009 № 6 (ред. от 04.04.2012) «Об Уполномоченном по правам человека в городе Москве» // Ведомости Московской городской Думы. – 17.07.2009. – № 6. – Ст. 140.
67. Закон города Санкт-Петербурга от 13.11.2009 № 528-98 (ред. от 19.02.2014) «Об Уполномоченном по правам ребенка в Санкт-Петербурге» (принят ЗС СПб 11.11.2009) // Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. – 30.11.2009. – № 29.

68. Закон города Севастополя от 17.04.2015 № 127-ЗС «Об Уполномоченном по правам ребенка в городе Севастополе» (принят Законодательным Собранием г. Севастополя 14.04.2015) // Севастопольские известия. – 18.04.2015. – № 30-31(1775).

69. Закон НАО от 28.06.2010 № 45-ОЗ (ред. от 09.07.2014) «Об Уполномоченном по правам ребенка в Ненецком автономном округе и о внесении изменений в закон Ненецкого автономного округа «О статусе лиц, замещающих государственные должности Ненецкого автономного округа» (принят Собранием депутатов НАО 22.06.2010) // Сборник нормативных правовых актов Ненецкого автономного округа. – 30.06.2010. – № 11.

70. Закон ЯНАО от 04.05.2007 № 55-ЗАО (ред. от 29.09.2014) «Об Уполномоченном по правам ребенка в Ямало-Ненецком автономном округе» (принят Государственной Думой Ямало-Ненецкого автономного округа 18.04.2007) // Красный Север. – 11.05.2007. – № 89 (спецвыпуск № 36-37).

71. Закон ЕАО от 23.12.2011 № 05-ОЗ «Об Уполномоченном по правам ребенка в Еврейской автономной области» (принят ЗС ЕАО от 23.12.2011) // Биробиджанская звезда. – 28.12.2011. – № 93.

72. Закон ХМАО - Югры от 09.06.2009 № 85-оз (ред. от 28.03.2014) «Об Уполномоченном по правам ребенка в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре» (принят Думой Ханты-Мансийского автономного округа - Югры 29.05.2009) // Собрание законодательства Ханты-Мансийского автономного округа-Югры. – 01.06.2009-15.06.2009. – № 6 (часть I). – Ст. 47.

73. Закон Карачаево-Черкесской Республики от 09.12.2010 № 71-РЗ (ред. от 06.08.2014) «Об Уполномоченном по правам ребенка в Карачаево-Черкесской Республике» (принят Народным Собранием (Парламентом) КЧР 25.11.2010) // День Республики. – 18.12.2010. – № 258-259 (18129).

74. Закон Республики Адыгея от 08.06.2011 № 3 «Об Уполномоченном по правам ребенка в Республике Адыгея» (принят ГС - Хасэ РА 31.05.2011) // Советская Адыгея. – 11.06.2011. – № 112.

75. Закон Республики Башкортостан от 28.12.2009 № 193-з (ред. от 01.07.2013) «Об Уполномоченном по правам ребенка в Республике Башкортостан» (принят Государственным Собранием - Курултаем РБ 24.12.2009) // Республика Башкортостан. – 30.12.2009. – № 249 (26984).

76. Закон Республики Калмыкия от 01.04.2011 № 254-IV-3 (ред. от 27.04.2012) «Об Уполномоченном по правам ребенка в Республике Калмыкия» (принят Постановлением Народного Хурала (Парламента) РК от 31.03.2011 № 520-IV) // Хальмг унн. – 02.04.2011. – № 54.

77. Закон Республики Карелия от 11.03.2011 № 1468-ЗРК (ред. от 09.02.2015) «Об Уполномоченном по правам ребенка в Республике Карелия» (принят ЗС РК 24.02.2011) // Карелия. – 17.03.2011. – № 18.

78. Закон Республики Крым от 25.08.2014 № 57-ЗРК «Об Уполномоченном по правам ребенка в Республике Крым» (принят Государственным Советом Республики Крым 09.07.2014) // Ведомости Государственного Совета Республики Крым. 2014. – № 2. – Часть 1 (подписано в печать 09.09.2014).

79. Закон Республики Саха (Якутия) от 05.02.2003 4-3 № 5-III «Об Уполномоченном по правам ребенка в Республике Саха (Якутия)» (принят постановлением ГС (Ил Тумэн) РС(Я) от 05.02.2003 3 № 6-II) // Ил Тумэн. – 21.02.2003. – № 9.

80. Закон РТ от 01.08.2011 № 59-ЗРТ (ред. от 12.06.2014) «Об Уполномоченном по правам ребенка в Республике Татарстан и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Республики Татарстан» (принят ГС РТ 07.07.2011) // Ведомости Государственного Совета Татарстана. – 2011. – № 8. – Ст. 965.

81. Закон Республики Тыва от 31.07.2011 № 808 ВХ-1 (ред. от 07.12.2014) «Об Уполномоченном по правам ребенка в Республике Тыва» (принят ВХ РТ 15.07.2011) // Тувинская правда. – Приложение 31. – Спецвыпуск. – 23.08.2011.

82. Закон Республики Хакасия от 08.11.2011 № 90-ЗРХ (ред. от 14.04.2014) «Об Уполномоченном по правам ребенка в Республике Хакасия» (принят ВС РХ 26.10.2011) // Вестник Хакасии. – 10.11.2011. – № 97.

83. Закон ЧР от 02.10.2012 № 55 (ред. от 05.05.2015) «Об Уполномоченном по правам ребенка в Чувашской Республике» (принят ГС ЧР 25.09.2012) // Собрание законодательства ЧР. – 30.12.2012. – № 10. – Ст. 1009.

84. Закон Забайкальского края от 31.10.2013 № 876-ЗЗК (ред. от 31.03.2015) «Об Уполномоченном по правам ребенка в Забайкальском крае» (принят Законодательным Собранием Забайкальского края 16.10.2013) // Забайкальский рабочий. – 07.11.2013. – № 215.

85. Закон Камчатского края от 28.04.2011 № 590 (ред. от 29.03.2012) «Об Уполномоченном по правам человека в Камчатском крае» (принят Постановлением Законодательного Собрания Камчатского края от 28.04.2011 № 1063) // Официальные Ведомости. – 10.05.2011. – № 90-95.

86. Закон Камчатского края от 19.12.2013 № 366 «Об Уполномоченном по правам ребенка в Камчатском крае» (принят Постановлением Законодательного Собрания Камчатского края от 18.12.2013 № 626) // Официальные Ведомости. Спецвыпуск. – 20.12.2013. – № 3.

87. Закон Краснодарского края от 26.06.2002 № 498-КЗ (ред. от 05.11.2014) «Об Уполномоченном по правам ребенка в Краснодарском крае» (принят ЗС КК 19.06.2002) // Информационный бюллетень ЗС Краснодарского края. – 26.08.2002. – № 37.

88. Закон Красноярского края от 25.10.2007 № 3-626 (ред. от 13.11.2014) «Об Уполномоченном по правам человека в Красноярском крае» (подписан Губернатором Красноярского края 06.11.2007) // Ведомости высших органов государственной власти Красноярского края. – 12.11.2007. – № 52 (204).

89. Закон Пермского края от 28.08.2013 № 231-ПК (ред. от 04.10.2014) «Об Уполномоченном по правам ребенка в Пермском крае» (принят ЗС ПК 15.08.2013) // Бюллетень законов Пермского края, правовых актов губернатора

Пермского края, Правительства Пермского края, исполнительных органов государственной власти Пермского края. – 02.09.2013. – № 34.

90. Закон Ставропольского края от 25.12.2014 № 126-кз «Об Уполномоченном по правам ребенка в Ставропольском крае» (принят Думой Ставропольского края 18.12.2014) // Официальный интернет-портал правовой информации Ставропольского края. – Режим доступа: URL: www.pravo.stavregion.ru/. – 27.12.2014.

91. Закон Архангельской области от 14.11.2014 № 211-12-ОЗ «Об уполномоченном при Губернаторе Архангельской области по правам ребенка» (принят Архангельским областным Собранием депутатов 12.11.2014) // Ведомости Архангельского областного Собрания депутатов шестого созыва. – 2014. – № 12.

92. Закон Архангельской области от 20.05.2009 № 30-3-ОЗ (ред. от 24.02.2015) «О статусе лиц, замещающих государственные должности Архангельской области в исполнительных органах государственной власти Архангельской области» (принят Архангельским областным Собранием депутатов 20.05.2009) // Ведомости Архангельского областного Собрания депутатов пятого созыва. – 2009. – № 3.

93. Закон Астраханской области от 02.03.2010 № 4/2010-ОЗ (ред. от 04.06.2012) «Об Уполномоченном по правам ребенка в Астраханской области» (принят Государственной Думой Астраханской области 25.02.2010) // Сборник законов и нормативных правовых актов Астраханской области. – 04.03.2010. – № 10.

94. Закон Брянской области от 11.11.2013 № 98-З (ред. от 08.05.2014) «Об Уполномоченном по правам ребенка в Брянской области» (принят Брянской областной Думой 31.10.2013) // Информационный бюллетень «Официальная Брянщина». – 20.11.2013. – № 33.

95. Закон Владимирской области от 25.11.2010 № 108-ОЗ «Об Уполномоченном по правам ребенка во Владимирской области» (принят постановлением ЗС Владимирской области от 24.11.2010 № 327) // Владимирские ведомости. – 30.11.2010. – № 306.

96. Закон Волгоградской области от 09.01.2007 № 1403-ОД (ред. от 06.05.2015) «Об уполномоченном по правам ребенка в Волгоградской области» (принят Волгоградской областной Думой 07.12.2006) // Волгоградская правда. – 19.01.2007. – № 9.

97. Закон Вологодской области от 14.01.2013 № 2953-ОЗ (ред. от 13.11.2014) «Об уполномоченном при Губернаторе Вологодской области по правам ребенка» (принят Постановлением ЗС Вологодской области от 26.12.2012 № 886) // Красный Север. – 16.01.2013. – № 6.

98. Закон Воронежской области от 03.06.2013 № 87-ОЗ (ред. от 06.03.2014) «Об отдельных мерах по защите прав ребенка на территории Воронежской области» (принят Воронежской областной Думой 29.05.2013) // Собрание законодательства Воронежской области. – 13.06.2013. – № 16 (часть I). – Ст. 490.

99. Закон Воронежской области от 30.06.2010 № 59-ОЗ (ред. от 03.06.2013) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Воронежской области в связи с учреждением должности уполномоченного по правам ребенка при губернаторе Воронежской области» (принят Воронежской областной Думой 23.06.2010) // Собрание законодательства Воронежской области. – 28.07.2010. – № 6 (ч. I). – Ст. 320.

100. Закон Ивановской области от 24.06.2013 № 47-ОЗ (ред. от 30.12.2014) «Об Уполномоченном по правам ребенка в Ивановской области» (принят Ивановской областной Думой 13.06.2013) // Собрание законодательства Ивановской области. – 09.07.2013. – № 26 (645).

101. Закон Иркутской области от 12.07.2010 № 71-ОЗ (ред. от 11.12.2014) «Об Уполномоченном по правам ребенка в Иркутской области» (принят Постановлением Законодательного Собрания Иркутской области от 23.06.2010 № 22/15-ЗС) // Ведомости ЗС Иркутской области. – 22.07.2010. – № 22 (т. 1).

102. Закон Калужской области от 25.02.2011 № 108-ОЗ (ред. от 30.09.2013) «Об Уполномоченном по правам ребенка в Калужской области» (принят постановлением Законодательного Собрания Калужской области от 17.02.2011 № 229) (вместе с «Порядком выдачи удостоверения Уполномоченного по правам ребенка в Калужской области») // Весть. – 04.03.2011. – № 80-82.

103. Закон Кемеровской области от 31.01.2011 № 6-ОЗ (ред. от 07.03.2013) «Об уполномоченном по правам ребенка в Кемеровской области» (принят Советом народных депутатов Кемеровской области 26.01.2011) // Законодательный вестник Совета народных депутатов Кемеровской области. – 10.02.2011. – № 105.

104. Закон Кировской области от 06.11.2012 № 219-ЗО (ред. от 09.12.2014) «Об Уполномоченном по правам ребенка в Кировской области» (принят постановлением Законодательного Собрания Кировской области от 25.10.2012 № 18/302) // Сборник основных нормативных правовых актов органов государственной власти Кировской области. – 20.12.2012. – № 6 (144). – Ст. 5080.

105. Закон Курганской области от 05.05.2015 № 37 «Об уполномоченном при Губернаторе Курганской области по правам ребенка» (Принят Постановлением Курганской областной Думы от 28.04.2015 № 177) // «Новый мир» - Документы. – 08.05.2015. – Вып. № 30.

106. Закон Липецкой области от 18.08.2011 № 523-ОЗ (ред. от 18.06.2014) «Об Уполномоченном по правам ребенка в Липецкой области» (принят Липецким областным Советом депутатов 04.08.2011) // Липецкая газета. – 26.08.2011. – № 164.

107. Закон Московской области от 12.01.2001 № 4/2001-ОЗ (ред. от 11.12.2009) «Об Уполномоченном по правам человека в Московской области»

(принят решением Мособлдумы от 27.12.2000 № 25/119) // Вестник Московской областной Думы. – 02.2001. – № 2.

108. Закон Мурманской области от 08.11.2010 № 1268-01-ЗМО (ред. от 15.12.2014) «Об Уполномоченном по правам ребенка в Мурманской области» (принят Мурманской областной Думой 21.10.2010) // Мурманский Вестник. – 11.11.2010. – № 210/1. – С. 1.

109. Закон Нижегородской области от 28.12.2012 № 167-З (ред. от 31.07.2013) «Об Уполномоченном по правам ребенка в Нижегородской области» (принят постановлением ЗС НО от 20.12.2012 № 746-V) // Правовая среда. – 29.12.2012. – № 145 (1556) (приложение к газете «Нижегородские новости». – 29.12.2012. – № 240 (5093)).

110. Закон Новосибирской области от 10.12.2013 № 410-ОЗ «Об Уполномоченном по правам ребенка в Новосибирской области» (принят постановлением Законодательного Собрания Новосибирской области от 05.12.2013 № 410-ЗС) // Ведомости Законодательного Собрания Новосибирской области. – 13.12.2013. – № 62.

111. Закон Оренбургской области от 04.03.2011 № 4330/1017-IV-ОЗ (ред. от 06.03.2014) «Об Уполномоченном по правам ребенка в Оренбургской области» (принят постановлением Законодательного Собрания Оренбургской области от 16.02.2011 № 4330) // Южный Урал. – 26.03.2011. – № 30-35 (спецвыпуск № 98 с документами Законодательного Собрания Оренбургской области).

112. Закон Орловской области от 04.08.2010 № 1097-ОЗ (ред. от 08.04.2015) «Об Уполномоченном по правам ребенка в Орловской области» (принят ООСНД 30.07.2010) // Орловская правда. – 07.08.2010. – № 113.

113. Закон Пензенской обл. от 03.04.2014 № 2534-ЗПО (ред. от 04.03.2015) «Об Уполномоченном по правам ребенка в Пензенской области» (принят ЗС Пензенской обл. 25.03.2014) // Пензенские губернские ведомости. – 11.04.2014. – № 19. – С. 3.

114. Закон Псковской области от 30.12.2009 № 934-оз (ред. от 14.10.2014) «Об Уполномоченном по правам ребенка в Псковской области» (принят Псковским областным Собранием депутатов 24.12.2009) // Псковская правда. – 12.01.2010. – № 2.

115. Закон Рязанской области от 27.05.2011 № 38-ОЗ (ред. от 29.04.2013) «Об Уполномоченном по правам человека в Рязанской области и Уполномоченном по правам ребенка в Рязанской области» (принят Постановлением Рязанской областной Думы от 25.05.2011 № 205-V РОД) // Рязанские ведомости. – 31.05.2011. – № 96.

116. Закон Самарской области от 06.05.2002 № 18-ГД (ред. от 04.05.2011) «Об Уполномоченном по правам ребенка в Самарской области» (принят Самарской Губернской Думой 26.04.2002) // Волжская коммуна. – 11.05.2002. – № 82.

117. Закон Саратовской области от 25.02.2010 № 17-ЗСО (ред. от 25.12.2014) «Об Уполномоченном по правам ребенка в Саратовской области» (принят Саратовской областной Думой 17.02.2010) // Собрание законодательства Саратовской области. – 02. 2010 (выход в свет 27.02.2010). – № 6.

118. Закон Свердловской области от 15.07.2010 № 57-ОЗ (ред. от 09.12.2013) «Об Уполномоченном по правам ребенка в Свердловской области» (принят Областной Думой Законодательного Собрания Свердловской области 22.06.2010) // Собрание законодательства Свердловской области. – 20.09.2010. – № 7-5 (2010). – Ст. 1148.

119. Закон Смоленской области от 10.04.1998 № 7-з (ред. от 31.10.2013) «Об Уполномоченном по правам человека в Смоленской области» (принят Смоленской областной Думой 03.03.1998) // Вестник Смоленской областной Думы. – 26.05.1998. – № 2. – С. 67.

120. Закон Тамбовской области от 31.12.2009 № 609-З (ред. от 02.12.2014) «Об Уполномоченном по правам ребенка в Тамбовской области» (принят Постановлением Тамбовской областной Думы от 25.12.2009 № 1678) // Тамбовская жизнь. – 13.01.2010. – № 2 (25424).

121. Закон Тверской области от 06.06.2012 № 36-ЗО (ред. от 27.09.2012) «Об Уполномоченном по правам человека в Тверской области и Уполномоченном по правам ребенка в Тверской области» (принят Законодательным Собранием Тверской области 28.05.2012) // Тверские ведомости. – № 23. – 8-14.06.2012.

122. Закон Томской области от 01.06.2010 № 92-ОЗ (ред. от 18.02.2013) «Об Уполномоченном по правам ребенка в Томской области» (принят постановлением Государственной Думы Томской области от 27.05.2010 № 3264) // Собрание законодательства Томской области. – 17.06.2010. – № 6/1 (59).

123. Закон Тульской области от 01.04.2013 № 1891-ЗТО (ред. от 30.09.2014) «Об уполномоченном по правам ребенка в Тульской области» (принят Тульской областной Думой 28.03.2013) // Тульские известия. – 11.04.2013. – № 53.

124. Закон Тюменской области от 07.05.1998 № 24 (ред. от 31.03.2015) «О защите прав ребенка» (принят Тюменской областной Думой 27.04.1998) // Вестник Тюменской областной Думы. – 1998. – № 5.

125. Закон Ульяновской области от 06.10.2011 № 165-ЗО (ред. от 26.03.2014) «Об Уполномоченном по правам ребенка в Ульяновской области» (принят ЗС Ульяновской области 29.09.2011) (с изм. и доп., вступающими с 01.01.2014) // Ульяновская правда. – 12.10.2011. – № 115 (23.092).

126. Закон Хабаровского края от 23.11.2011 № 135 (ред. от 17.12.2014) «Об уполномоченном по правам ребенка в Хабаровском крае» // Собрание законодательства Хабаровского края. – 20.12.2011. – № 12 (113) (ч. 1).

127. Закон Челябинской области от 26.08.2010 № 620-ЗО (ред. от 24.10.2013) «Об Уполномоченном по правам человека в Челябинской области» (подписан Губернатором Челябинской области 07.09.2010) (с изм. и доп., вступающими в силу с 01.01.2014) // Южноуральская панорама. – 10.09.2010. – № 214.

128. Закон ЯО от 28.12.2010 № 55-з (ред. от 05.05.2015) «Об Уполномоченном по правам ребенка в Ярославской области» (принят Ярославской областной Думой 17.12.2010) // Документ-Регион. – 29.12.2010. – № 103-а.

129. Закон ЯО от 05.05.2015 № 31-з «О возложении на Уполномоченного по правам человека в Ярославской области функций Уполномоченного по правам ребенка в Ярославской области» (принят Ярославской областной Думой 28.04.2015) // Документ-Регион. – 08.05.2015. – № 36.

130. Закон ЯО от 05.05.2015 № 32-з «О внесении изменения в статью 1 Закона Ярославской области «Об Уполномоченном по правам ребенка в Ярославской области» (принят Ярославской областной Думой 28.04.2015) // Документ-Регион. – 08.05.2015. – № 36.

131. Областной закон Ленинградской области от 29.12.2012 № 110-оз (ред. от 16.03.2015) «Об Уполномоченном по правам ребенка в Ленинградской области» (принят ЗС ЛО 19.12.2012) // Вестник Правительства Ленинградской области. – 30.12.2012. – № 136.

132. Областной закон Новгородской области от 01.06.2010 № 755-ОЗ (ред. от 26.07.2013) «Об Уполномоченном по правам ребенка в Новгородской области» (принят Постановлением Новгородской областной Думы от 26.05.2010 № 1400-ОД) // Новгородские ведомости (официальный выпуск). – 09.06.2010. – № 17.

133. Областной закон Ростовской области от 15.03.2007 № 643-ЗС (ред. от 23.12.2013) «Об Уполномоченном по правам человека в Ростовской области» (принят ЗС РО 21.02.2007) // Наше время. – 20.03.2007. – № 88.

134. Указ Главы КБР от 20.04.2012 № 65-УГ «Об утверждении Положения об уполномоченном при Главе Кабардино-Балкарской Республики по правам ребенка» // Официальная Кабардино-Балкария. – 27.04.2012. – № 17.

135. Указ Главы Республики Алтай, Председателя Правительства Республики Алтай от 23.05.2011 № 106-у (ред. от 19.02.2013) «Об Уполномоченном

по правам ребенка в Республике Алтай» // Алтайдын Чолмоны. – 30.08.2011. – № 160.

136. Указ Главы РК от 03.02.2010 № 17 (ред. от 31.10.2013) «Об уполномоченном при Главе Республики Коми по правам ребенка» (вместе с «Положением об Уполномоченном при Главе Республики Коми по правам ребенка») // Ведомости нормативных актов органов государственной власти Республики Коми. – 08.02.2010. – № 4. – Ст. 35.

137. Указ Главы РМ от 26.03.2010 № 53-УГ (ред. от 28.02.2011) «Об Уполномоченном по правам ребенка при Главе Республики Мордовия» (вместе с «Положением об Уполномоченном по правам ребенка при Главе Республики Мордовия») // Известия Мордовии. – № 44. – 30.03.2010.

138. Указ Главы УР от 09.12.2014 № 435 «Об Уполномоченном при Главе Удмуртской Республики по правам ребенка» // Официальный сайт Президента Удмуртской Республики и Правительства Удмуртской Республики. – Режим доступа: URL: <http://www.udmurt.ru>. – 11.12.2014.

139. Указ Главы УР от 02.02.2015 № 4 «Об утверждении Положения об Уполномоченном при Главе Удмуртской Республики по правам ребенка» // Официальный сайт Главы Удмуртской Республики и Правительства Удмуртской Республики. – Режим доступа: URL: <http://www.udmurt.ru>. – 03.02.2015.

140. Указ Главы Чеченской Республики от 22.11.2014 № 167 «Об Уполномоченном по правам ребенка в Чеченской Республике» // Вести Республики. – 06.12.2014. – № 234 (2418).

141. Указ Президента РБ от 29.10.2010 № 123 (ред. от 27.06.2013) «Об Уполномоченном по правам ребенка в Республике Бурятия» (вместе с «Положением об Уполномоченном по правам ребенка в Республике Бурятия») // Бурятия. – 03.11.2010. – № 203. – Официальный вестник № 119.

142. Указ Президента РД от 18.02.2013 № 53 «Об Уполномоченном при Президенте Республики Дагестан по защите семьи, материнства и прав ребенка»

(вместе с «Положением об Уполномоченном при Президенте Республики Дагестан по защите семьи, материнства и прав ребенка») // Собрание законодательства Республики Дагестан. – 28.02.2013. – № 4. – Ст. 135.

143. Указ Президента РИ от 22.10.2009 № 222 (ред. от 16.04.2014) «Об Уполномоченном при Главе Республики Ингушетия по правам ребенка» // Ингушетия. – 19.04.2014. – № 56-57.

144. Указ Президента Республики Марий Эл от 29.06.2010 № 129 (ред. от 17.11.2014) «Об Уполномоченном при Главе Республики Марий Эл по правам ребенка» // Марийская правда. Официальный еженедельник. – 02.07.2010. – № 25.

145. Указ Президента Республики Северная Осетия-Алания от 16.02.2004 N 16 (ред. от 17.10.2007) «Об утверждении положения об Уполномоченном по правам ребенка при Главе Республики Северная Осетия-Алания» // Северная Осетия. – 23.03.2004. – № 53 (24101).

146. Указ губернатора Алтайского края от 20.01.2014 № 2 «Об утверждении Положения об Уполномоченном при Губернаторе Алтайского края по правам ребенка» // Алтайская правда. – 25.01.2014. – № 16.

147. Указ губернатора Калининградской области от 24.09.2010 № 190 (ред. от 22.01.2013) «Об Уполномоченном по правам ребенка в Калининградской области» (вместе с «Положением об Уполномоченном по правам ребенка в Калининградской области») // Калининградская правда (вкладыш «Ведомости Правительства Калининградской области»). – 29.09.2010. – № 179.

148. Указ губернатора Омской области от 05.02.2010 № 7 (ред. от 28.10.2014) «Об Уполномоченном при Губернаторе Омской области по правам ребенка» // Омская правда. – 12.02.2010. – № 11.

149. Указ губернатора Сахалинской области от 13.01.2011 № 1 «Об утверждении Положения об уполномоченном при Губернаторе Сахалинской области по правам ребенка» // Губернские ведомости. – 22.01.2011. – № 9 (3696).

150. Постановление губернатора Амурской области от 30.01.2010 № 26 (ред. от 13.07.2010) «Об учреждении должности уполномоченного по правам ребенка в Амурской области» // Амурская правда. – 30.01.2010. – № 15.

151. Постановление губернатора Белгородской обл. от 18.01.2012 № 3 (ред. от 14.03.2012) «Об утверждении положения об уполномоченном по правам ребенка в Белгородской области» // Сборник нормативных правовых актов Белгородской области. – 01.03.2012. – № 30.

152. Постановление губернатора Костромской области от 10.03.2011 № 31 (ред. от 05.09.2011) «Об утверждении Положения об Уполномоченном по правам ребенка при губернаторе Костромской области» // СП - нормативные документы. – 18.03.2011. – № 11.

153. Постановление губернатора Курской области от 10.08.2011 № 319-пг «Об утверждении Положения об Уполномоченном по правам ребенка при Губернаторе Курской области и Положения об отделе по обеспечению деятельности Уполномоченного по правам ребенка при Губернаторе Курской области» // Курская правда. – 18.08.2011. – № 98.

154. Постановление губернатора Магаданской области от 20.04.2010 № 52-п (ред. от 10.12.2013) «Об Уполномоченном при губернаторе Магаданской области по правам ребенка» (вместе с «Положением об Уполномоченном при губернаторе Магаданской области по правам ребенка») // Первоначальный текст документа опубликован в издании приложение к газете «Магаданская правда». – 28.04.2010. – № 45 (20165).

155. Постановление губернатора Приморского края от 21.12.2010 № 109-пг (ред. от 10.02.2012) «Об утверждении Положения об уполномоченном при Губернаторе Приморского края по правам ребенка» // Приморская газета. Спецвыпуск. – 22.12.2010. – № 107(498).

156. Постановление губернатора Ставропольского края от 04.02.2015 № 56 «Об утверждении Порядка внесения, рассмотрения кандидатур на должность Уполномоченного по правам ребенка в Ставропольском крае и назначения на

должность Уполномоченного по правам ребенка в Ставропольском крае» // Официальный интернет-портал правовой информации Ставропольского края. – Режим доступа: URL: www.pravo.stavregion.ru. – 05.02.2015.

157. Распоряжение губернатора Чукотского автономного округа от 26.02.2010 № 22-рг «Об Уполномоченном при Губернаторе Чукотского автономного округа по правам ребенка» // Ведомости. – 05.03.2010. – № 8 (438).

158. Законопроект № 42197-6 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам осуществления социального патронажа и деятельности органов опеки и попечительства» // СПС «Консультант Плюс». – 2014.

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

Судебная практика

160. Постановления Пленума Верховного Суда РФ № 16 «О судебной практике по делам о преступлениях против половой неприкосновенности и половой свободы личности» // Российская газета. – 12.12.2014. – № 284.

161. Постановление Президиума Совета судей РФ от 01.12.2014 № 427 «О формировании дружественного к ребенку правосудия в системе правосудия Российской Федерации» // СПС «Консультант Плюс». – 2015.

162. Письмо Верховного Суда РФ от 22.01.2013 № 7-ВС-224/13 «О решениях судов Российской Федерации об усыновлении гражданами Соединенных Штатов Америки детей, являющихся гражданами Российской Федерации» // Официальный сайт Верховного Суда Российской Федерации. – Режим доступа: URL: http://www.supcourt.ru/Show_pdf.php?Id=8403.

Утратили силу

163. Закон г. Москвы от 03.10.2001 № 43 (ред. от 04.07.2007) «Об Уполномоченном по правам ребенка в городе Москве» // Ведомости Московской городской Думы. – 13.12.2001. – № 11. – Ст. 180.

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

165. Указ Губернатора Брянской области от 01.04.2013 № 311 «Об утверждении Положения об уполномоченном по правам ребенка в Брянской области» // Информационный бюллетень «Официальная Брянщина». – 05.04.2013. – № 8.

166. Указ Губернатора Курганской области от 16.05.2013 № 157 (ред. от 24.09.2013) «Об утверждении Положения об уполномоченном при Губернаторе Курганской области по правам ребенка» // «Новый мир» - Документы. – 21.05.2013. – Вып. № 38.

167. Постановление Администрации Алтайского края от 09.09.2011 № 497 «Об Уполномоченном при губернаторе Алтайского края по правам ребенка» // Алтайская правда. – 17.09.2011. – № 286-287.

168. Распоряжение Главы Администрации Чеченской Республики от 14.07.2001 № 101-рг «Об утверждении Положения об уполномоченном по правам детей в Чеченской Республике» (Документ опубликован не был) // СПС «Консультант Плюс». – 2014.

169. Постановление Администрации г. Ижевска от 13.03.2007 № 121 (ред. от 22.06.2007) «О создании на общественных началах должности Уполномоченного по правам ребенка в г. Ижевске» (вместе с «Положением об Уполномоченном по правам ребенка в городе Ижевске»). Документ опубликован не был // СПС «Консультант Плюс». – 2014.

170. Постановление Волжской городской Думы Волгоградской обл. от 06.04.2005 № 131/12 «Об Уполномоченном по правам ребенка в городе Волжском» // Вести Волжской городской Думы. – 21.04.2005. – № 3.

171. Решение Екатеринбургской городской Думы от 10.02.1998 № 34/3 «Об утверждении Временного положения об Уполномоченном по защите прав детей, проживающих на территории г. Екатеринбурга» // Вестник Екатеринбургской городской Думы. – 10.03.1999. – №13.

172. Манифест от 1 сентября 1763 г. «Об учреждении в Москве Воспитательного Дома» // Полное собрание законов Российской империи. – Собрание I. – СПб. – 1830. – Т. 16. – № 11908.

173. Манифест (собр. узак. 1881 г. Апреля 29, ст.247) «О призыве всех верных подданных к служению верою и правдою Его Императорскому Величеству и Государству, к искоренению гнусной крамолы, к утверждению веры и нравственности, доброму воспитанию детей, к истреблению неправды и хищения, к водворению порядка и правды в действии учреждений России» от 29 апреля 1881 года // Полное Собрание Законов Российской Империи: в 33 т. Собрание третье: С 1 марта 1881 года по 1913 год. (С.-Петербург; Пг. : Гос. тип., 1885-1916). – Т. 1: Со дня восшествия на престол Государя Императора Александра Александровича (1 марта 1881 года) по 31 декабря 1881 года: От № 1-585 и Дополнения. – № 118 – С.-Петербург: Гос. тип., 1885. – С. 53-54.

174. Учреждения для управлений губерний Всероссийской империи от 7 ноября 1775 года // Полное собрание законов Российской империи. – Собрание I. – СПб. – 1830. – Т. 20. – № 14392.

175. Указ «О высылке на Бахмутские заводы по шестисот человек для работы из поселившихся там на Великороссийской земли Черкас» от 5 октября 1744 года // Полное Собрание Законов Российской Империи: в 48 т. Собрание первое: С 1649 по 12 декабря 1825 года. – Т. 12: 1744-1748. – № 9042. – С.-Петербург: Тип. II Отд-ния собств. Е. И. В. канцелярии, 1830. – С. 237-239.

176. Указ «Об отдаче в богадельни слепых и престарелых, являющихся при переписи, о раздаче безродных младенцев на воспитание с вечным за воспитателями укреплением, о штрафе с владельцев отпустивших кабальных людей без явки в Приказах, и о взыскании рекрут за утайку душ в ревизских сказках» от 23 октября 1723 года // Полное Собрание Законов Российской Империи: в 48 т. Собрание первое: с 1649 по 12 декабря 1825 года. – Т. 7: 1723-1727. – № 4335. – С.-Петербург: Тип. II Отд-ния собств. Е. И. В. канцелярии, 1830. – С. 139-141.

177. Указ «О забираии под караул праздношатающихся людей, о непущении таковых в дома по пробитии зори без явного свидетельства, о ненанимании работников без поручных записей, о непродаже после зори питей и харча, о разнимании драк и о вспоможении тем, которые закричат: караул; о наблюдении чистоты по улицам и порядка в строении домов» от 20 июня 1718 года // Полное Собрание Законов Российской Империи: в 48 т. Собрание первое: с 1649 по 12 декабря 1825 года. – Т. 5: 1713-1719. – № 3212. – С.-Петербург: Тип. II Отд-ния собств. Е. И. В. канцелярии, 1830. – С. 577-578.

178. Указ (по ревизии Новгородской губернии) «О невысылке на поселение в г. Санкт-Петербург дряхлых и увечных людей и об отдаче их в богадельни» от 2 ноября 1744 года // Полное Собрание Законов Российской Империи: в 48 т. Собрание первое: с 1649 по 12 декабря 1825 года. – Т. 12: 1744-1748. – № 9057. – С.-Петербург: Тип. II Отд-ния собств. Е. И. В. канцелярии, 1830. – С. 253.

179. Указ (Синодский) «Об отсылке обличенных в расколе Донских казаков, для исследования, к епархиальному архиерею» от 22 июля 1753 года // Полное Собрание Законов Российской Империи: в 48 т. Собрание первое: с 1649 по 12 декабря 1825 года. – Т. 13: 1749-1753. – № 10.118. – С.-Петербург: Тип. II Отд-ния собств. Е. И. В. канцелярии, 1830. – С. 862.

180. Указ «О строгом подтверждении, чтобы нищие и колодники не ходили по миру для прошения милостыни» от 17 июля 1753 года // Полное Собрание Законов Российской Империи: в 48 т. Собрание первое: с 1649 по 12 декабря

1825 года. – Т. 13: 1749-1753. – № 10.121. – С.-Петербург: Тип. II Отд-ния собств. Е. И. В. канцелярии, 1830. – С. 866.

181. Высочайшая резолюция на докладе Сената «О не отсечении рук тяжким преступникам, осужденным к ссылке на вечную работу, и о предоставлении женам и детям таковых преступников пользоваться свободой на основании указа 1720 Августа 16» от 29 марта 1753 года // Полное Собрание Законов Российской Империи: в 48 т. Собрание первое: с 1649 по 12 декабря 1825 года. – Т. 13: 1749-1753. – № 10.086. – С.-Петербург: Тип. II Отд-ния собств. Е. И. В. канцелярии, 1830. – С. 817-819.

182. Высочайший, утвержденный доклад «Об именовании политической смертью: взведение на виселицу, или положение головы на плаху; и о представлении в Сенат экстрактов из дел, по которым преступники присуждаются к натуральной или политической смерти, не приводя приговора в исполнение» от 29 марта 1753 года // Полное Собрание Законов Российской Империи: в 48 т. Собрание первое: с 1649 по 12 декабря 1825 года. – Т. 13: 1749-1753. – № 10.087. – С.-Петербург: Тип. II Отд-ния собств. Е. И. В. канцелярии, 1830. – С. 819-820.

183. Высочайше утвержденное положение о Детских приютах от 27 декабря 1839 г. // Полное Собрание Законов Российской Империи: в 55 т. Собрание второе: с 12 декабря 1825 года по 28 февраля 1881 года. (С.-Петербург: Тип. II Отд-ния собств. Е. И. В. канцелярии, 1830-1885). – Т. 14: 1839: В 2 отд-ниях. Отд-ние 1: От № 11909-13043. – № 13031 – С.-Петербург: Тип. 2-го Отд-ния Собств. Е.И.В. Канцелярии, 1840. – С. 965-988.

184. Высочайше утвержденное Положение о детских приютах ведомства учреждений Императрицы Марии // Полное Собрание Законов Российской Империи: в 33 т. Собрание третье: с 1 марта 1881 года по 1913 год. (С.-Петербург; Пг. : Гос. тип., 1885-1916). – Т. 11: 1891: От № 7340 - 8214 и Дополнения. – № 7950 – С.-Петербург; Пг.: Гос. тип., 1894.– С. 529-542

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

186. «Кодекс законов об актах гражданского состояния, брачном, семейном и опекунском праве» от 16.09.1918 (вместе с «Инструкцией об освидетельствовании душевно-больных») // СУ РСФСР – 1918. – № 76-77 – Ст.818.

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

188. Распоряжение Правительства РФ от 18.12.2006 № 1760-р (ред. от 16.07.2009) «О Стратегии государственной молодежной политики в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 25.12.2006. – № 52 (ч. III). – Ст. 5622.

Монографии, учебники, учебные пособия

189. Агапов А.Б. Административное право: учебник для бакалавров. – 8-е изд., перераб. и доп. – М.: Юрайт, 2012. – 874 с.

190. Бахрах Д.Н. Административное право России: учебник. – 6-е изд., перераб. и доп. – М.: Эксмо, 2011. – 624 с.

191. Административное право: учебник / под ред. Л.Л. Попова, М.С. Студеникиной. – М.: Норма, 2008. – 992 с.

192. Административное право: учебник / Б.В. Россинский, Ю.Н. Стариков. – 4-е изд., пересмотр. и доп. – М.: Норма, 2009. – 928 с.

193. Административное право Российской Федерации: учебник для бакалавров / отв. ред. Л.Л. Попов. – М.: РГ-Пресс, 2013. – 563 с.

194. Актуальные проблемы современного детства: сб. науч. Трудов к 10-летию принятия Конвенции о правах ребёнка и создания НИИ детства РДФ. Вып. VI / под общ. ред. А.А. Лиханова, Е.М. Рыбинского. – М.: НИИ детства РДФ, 1999. – 200 с.

195. Александров Д.А., Иванюшина В.А., Костенко В.В., Савельева С.С., Тенишева К.А. Положение детей мигрантов в Санкт-Петербурге. – М.: Детский фонд ООН (ЮНИСЕФ), 2012. – 40 с.
196. Алексеев С.С. Государство и право: учебное пособие. – М.: Проспект, 2014. – 152 с.
197. Алексеев С.С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. – М.: Издательство «Юридическая литература», 1966. – 187 с.
198. Астахов П.А. Права ребёнка. – М.: Эксмо, 2010. – 176 с.
199. Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Стариков Ю.Н. Административное право: учебник для вузов. – 3-е изд., пересмотр. и доп. – М.: Норма, 2007. – 816 с.
200. Бачило И.Л., Щекочихин П.Г., Катрич С.В. Ответственность в управлении / под ред. А.Е. Лунева, Б.М. Лазарева. – М.: Наука, 1985. – 303 с.
201. Белая книга детства в России // Дитя человеческое. – 1999. – № 6. – 128 с.
202. Бензин В.М. Церковно-приходская благотворительность на Руси. – С-Петербург: Государственная типография, 1907. – 120 с.
203. Бойцова В.В. Служба защиты прав человека и гражданина. – М.: Изд-во «БЕК», 1996. – 408 с.
204. Вентцель К.Н. Детский дом. 2-е изд. – М., 1917. – 13 с.
205. Вентцель К.Н. I. Освобождение ребёнка. II. Декларация прав ребёнка. – Смоленск, 1918. – 23 с.
206. Веремеенко И.И. Механизм административно-правового регулирования в сфере охраны общественного порядка. Часть 1. Предмет и понятие. – М.: Изд-во ВНИИ МВД СССР, 1981. – 111 с.
207. Веселов В.Л., Веселова С.С. Сады Москвы: от А до Я. – М.: МИК, 2013. – 360 с.

208. Вестник Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребёнка. – 2011. – № 1 // Официальный сайт Уполномоченного по правам ребёнка. – Режим доступа: URL: http://www.rfdeti.ru/files/1307261307_vestnik_2011.pdf. – 77 с.
209. Владимирский-Буданов М.Ф. Обзор истории русского права. Издание второе с дополнениями. – С.-Петербург; Киев: издание книгопродавца Н.Я. Оглоблина, 1888. – 694 с.
210. Второй Периодический доклад Российской Федерации о выполнении Конвенции о правах ребёнка (1993-1997 гг.) CRC/C/65/Add.5 // Официальный сайт документации Организации Объединенных Наций. Режим доступа: URL: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G98/197/86/PDF/G9819786.pdf?OpenElement>.
211. Горшенев В.М. Участие общественных организаций в правовом регулировании. – М.: Государственное изд-во юридической литературы, 1963. – 167 с.
212. Горшенева Н.А., Миньковский Г.М. Борьба с преступностью несовершеннолетних в больших городах. – М.: Изд-во Всесоюзного института по изучению причин и разработке мер предупреждения преступности, 1975. – 82 с.
213. Попов Л.Л., Мигачёва Е.В., Тихомиров С.В. Государственное управление в России и зарубежных странах: административно-правовые аспекты: монография / под ред. Л.Л. Попова. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2012. – 320 с.
214. Попов Л.Л., Мигачёва Е.В., Тихомиров С.В. Государственное управление и исполнительная власть: содержание и соотношение / под ред. Л.Л. Попова. – М.: Норма: Инфра-М, 2011. – 320 с.
215. Градовский А.Д. Собрание сочинений: в 9 т. Т. 9. Начала русского государственного права. Ч. III. Органы местного самоуправления. – С.-Петербург: Типография М.М. Стасюлевича, 1904. – 599 с.
216. Даль В.И. Толковый словарь живого великорусского языка. В 4 т. Т. 3: П–Р. – М.: ОЛМА-ПРЕСС; ОАО «Красный пролетарий», 2005. – 576 с.

217. Даль В.И. Толковый словарь живого великорусского языка: в 4 т. Т. 4: С–V. – М.: ОЛМА-ПРЕСС; ОАО «Красный пролетарий», 2005. – 576 с.
218. Дусаев Р.Н., Латыпов В.Я. Уполномоченные по правам человека РФ и Карелии. – Петрозаводск: Изда-во ПетрГУ, 2013. – 46 с.
219. Евтихийев А.Ф. Основы советского административного права. – Харьков: Юридическое изд-во НКЮ УССР, 1925. – 331 с.
220. Евтихийев И.И., Власов В.А. Административное право СССР. – М.: Юридическое издательство министерства юстиции СССР, 1946. – 431 с.
221. Загоровский А.И. Курс семейного права. 2-е изд. с переменами и дополнениями. – Одесса: Типография Акционерного Южно-Русского О-ва Печатного Дела, 1909. – 564 с.
222. Захарова Л.И. Международные стандарты в области прав человека и институт Омбудсмана. – М.: Гуманитарный центр «Монолит». – 264 с.
223. Защита и поддержка прав детей (глобальное исследование независимых учреждений по защите прав детей). – Италия: ЮНИСЕФ, 2012. // Официальный сайт Исследовательского центра ЮНИСЕФ «Инноченти». – Режим доступа: URL: http://www.unicef-irc.org/publications/pdf/championing2_ru.pdf. – 34 с.
224. Зеленцов А.Б. Контроль за деятельностью исполнительной власти в зарубежных странах. – М.: Изд-во РУДН, 2002. – 190 с.
225. Зензинов В.М. Беспризорные. – Париж: Современные записки, 1929. – 318 с.
226. Императрица Екатерина II Великая: (исторический очерк): с приложением кратких жизнеописаний главнейших сподвижников императрицы: Румянцева, Потемкина, Суворова, Дашковой, Безбородко, Бецкого, Чичагова и Орлова-Чесменского. – СПб, 1873. – 123 с.
227. Институт Омбудсмана как институт государственной правозащиты: российский и международный опыт: сборник статей. / под ред. А.Ю. Сунгурова. – СПб: Норма, 2007. – 224 с.

228. Иоффе О.С. Правоотношение по советскому гражданскому праву. – Ленинград: Изд-во Ленинградского государственного ордена Ленина Университета им. А.А. Жданова, 1949. – 141 с.
229. Кобалевский В. Советское административное право. – Харьков: юридическое изд-во НАРКОМЮСТА УССР, 1929. – 418 с.
230. Ковалевски С. Научные основы административного управления / пер. с польск.; под редакцией Л.Н. Качалиной. – М.: Экономика, 1979. – 232 с.
231. Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России: учебник. – 5-е изд., перераб. и доп. – М.: Проспект, 2014. – 592 с.
232. Конвенция о правах ребёнка и реальности детства в России (Материалы Первоначального доклада Российской Федерации Комитету по правам ребёнка о выполнении Конвенции о правах ребёнка от 16 октября 1992 года (CRC/C/3/Add.5)) / авторы-составители Ермаков В.Д., Крылова А.С., Лапин Ю.Е., Рыбинский Е.М. – М.: Информпечать, 1993. – 69 с.
233. Конин Н.М. Административное право России: учебник для бакалавров. 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Проспект, 2013. – 448 с.
234. Конституционное право: учебник для бакалавров / отв. ред. В.И. Фадеев. – М.: Проспект, 2014. – 584 с.
235. Конституционное право Российской Федерации: учебник / под общ. ред. Н.В. Витрука. – М.: Норма: Инфра-М, 2010. – 656 с.
236. Копелянская С.Е. Комплектование домов ребёнка. – М.: Государственное изд-во медицинской литературы, 1950. – 32 с.
237. Корабельникова Ю.Л. Взаимодействие Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации с органами исполнительной власти: учеб. пособие. – М.: Академия управления МВД России, 2010. – 118 с.
238. Корчак Я. Избранное. – Киев: Рад. Школа., 1983. – 528 с.
239. Криминология: учебник / Под. ред. проф. Н.Ф. Кузнецовой, Г.М. Миньковского. – М.: Изд-во «БЕК», 1998 – 566 с.

240. Кутафин О.Е. Глава государства: монография. – М: Проспект, 2013. – 560 с.
241. Лихачёв Д. Мысли о жизни. Письма о добром. – М.: КоЛибри; Азбука-Аттикус, 2014. – 576 с.
242. Луначарский А.В. О воспитании и образовании / под ред. А.М. Арсеньева, Н.К. Гончарова, И.А. Каирова, М.А. Прокофьева, В.А. Разумного. – М.: Педагогика, 1976. – 640 с.
243. Лунеев В.В. Курс мировой и российской криминологии: учебник: в 2 т. Т. II. Особенная часть / В.В. Лунеев. – М.: Издательство Юрайт, 2011. – 872 с.
244. Люблинский П.И., Копелянская С.Е. Охрана детства и борьба с беспризорностью. – Л.: АCADEMIA, 1924. – 146 с.
245. Манохин В.М. Советская государственная служба. – М.: Юридическая литература, 1966. – 195 с.
246. Марченко М.Н., Дерябина Е.М. Теория государства и права: учебник для бакалавров. – М.: Проспект, 2014. – 432 с.
247. Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права: учебник. 4-е изд., испр. и доп. – М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2011. – 528 с.
248. Миньковский Г.М. Особенности расследования и судебного разбирательства дел о несовершеннолетних. – М.: Государственное изд-во юридической литературы, 1959. – 208 с.
249. Морозова Л.А. Теория государства и права: учебник. – 4-е изд., перераб. и доп. М.: Эксмо, 2011. – 512 с.
250. Мохов А.А. Комментарий к Федеральному закону от 7 мая 2013 г. № 78-ФЗ «Об уполномоченном по защите прав предпринимателей в Российской Федерации»: научно-практический (постатейный). – М.: КОНТРАКТ, 2014. – 56 с.

251. Неволин К. История российских гражданских законов: в 3 т. Т. 1. Введение и книга первая о союзах семейственных. – С.-Петербург: Типография Императорской Академии наук, 1851. – 456 с.
252. Нечевин Д.К., Поляков М.М. Полномочия прокуратуры по противодействию коррупции в Российской Федерации: административно-правовые аспекты: монография / под ред. И.М. Мацкевича. – М.: Проспект, 2013. – 144 с.
253. Объединенный четвертый и пятый периодический доклад Российской Федерации о выполнении положений Конвенции о правах ребенка (CRC/C/RUS/4-5). 3 июня 2011 года // Официальный сайт документации Организации Объединенных Наци. – Режим доступа: URL: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G12/452/45/PDF/G1245245.pdf?OpenElement>.
254. Овсянко Д.М. Государственная служба Российской Федерации: учеб. пособие. – 3-е изд., перераб. и доп. – М., Юрист, 2006. – 301 с.
255. Оршанский И.Г. Исследования по русскому праву семейному и наследственному. – С.-Петербург, 1877. – 498 с.
256. Паркинсон Л. Семейная медиация. – М.: Межрегиональный центр управленческого и политического консультирования, 2010. – 400 с.
257. Пахомов И.Н. Виды советских государственных служащих, их права и обязанности: Лекции для студентов юридического факультета по курсу административного права. – Львов: машинно-офсетная лаборатория Львовского университета, 1965. – 71 с.
258. Победоносцев К.П. Курс гражданского права. Ч. 2: Права семейственные, наследственные завещательные. – М.: Статут, 2003. – 639 с.
259. Попов Г.Х. Техника личной работы. – М.: Московский рабочий, 1971. – 256 с.
260. Права человека: учебник / отв. ред. Е.А. Лукашева. – 2-е изд., перераб. – М.: Норма: Инфра-М, 2010. – 560 с.
261. Мацкевич И.М., Нечевин Д.К., Поляков М.М. Правовые и организационные антикоррупционные элементы административной ответственности за

незаконный оборот наркотиков: монография / под ред. Л.М. Колодкина. – М.: Проспект, 2012. – 184 с.

262. Прокурорский надзор по делам несовершеннолетних / Г.Г. Ахмедзянова, Н.И. Гуковская, А.И. Долгова, В.И. Иванов, [и др.]; редкол.: Гуськов Н.М., Долгова А.И., Миньковский Г.М. (отв. ред.). – М.: Юрид. лит., 1972. – 208 с.

263. Психологический словарь / авт.-сост. В.Н. Копорулина, М.Н. Смирнова, Н.О. Гордеева, Л.М. Балабанова; под общей ред. Ю.Л. Неймера. – Ростов-на-Дону: Феникс, 2003. – 640 с.

264. Радько Т.Н. Теория государства и права в схемах и определениях: учебное пособие. – М.: Проспект, 2014. – 176 с.

265. Романова А.Ф. (Государыня Императрица). Дарите любовь. – М.: ООО «Издательский дом «Русский Паломник». – 254 с.

266. Рыбинский Е.М. Детство в России: реальности и проблемы. – М., 1996. – 152 с.

267. Рыбинский Е.М. Детство как социальный феномен. – М., 1998. – 112 с.

268. Сабина М.В. Давид Юм. Его жизнь и философская деятельность. – С.-Петербург, 1893. – 84 с.

269. Сергиенко Л.А. Правовая регламентация управленческого труда. – М., 1984. – 140 с.

270. Скирбекк Г. История философии: учеб. пособие для студентов вузов / Пер. с англ. В.И. Кузнецова; под ред. С.Б. Крымского. – М.: Гуманитар. изд. Центр ВЛАДОС, 2008. – 799 с.

271. Советское гражданское право: учебник для юридических высших учебных заведений / Д. М. Генкин [и др.]; под ред. Д. М. Генкина; Всесоюзный ин-т юридических наук М-ва юстиции СССР. – М.: Гос. изд-во юридической лит., 1950-1951. – Т. 1.. – 1950 – 494 с.

272. Стариков Ю.Н. Служебное право: учебник. – М.: Изд-во «БЕК», 1996. – 698 с.

273. Стог А.Д. О общественном призрении в России. Ч. 1. О начале устройства в России общественного призрения, о нынешнем состоянии оногo под ведомством приказов общественного призрения и изданные о сем предмете законы до учреждения губерний. – СПб: Издано при Министерстве Полиции, 1818. – 114 с.; Ч.2. Свод законов Приказов Общественного Призрения. – С-Петербург: Морская типография, 1818. – 159 с.

274. Тарусина Н.Н. Ребёнок в пространстве семейного права. – М.: Проспект, 2014. – 144 с.

275. Тихомирова Л.В., Тихомиров М.Ю. Юридическая энциклопедия. 6-е изд., доп. и перераб. / под редакцией М.Ю. Тихомирова. – М.: Изд-во Тихомирова М.Ю., 2009. – 1087 с.

276. Третий Периодический доклад Российской Федерации о выполнении Конвенции о правах ребёнка (1998-2002 гг.) CRC/C/125/Add.5 // Официальный сайт документации Организации Объединенных Наций. – Режим доступа: URL: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G04/445/80/PDF/G0444580.pdf?OpenElement>.

277. Усачёв А. Всеобщую декларацию прав человека для детей и взрослых – М.: Ангстрем, 1992. – 60 с.

278. Хаманева Н.Ю. Уполномоченный по правам человека – защитник прав граждан. – М., 1998. – 80 с.

279. Хиль-Роблес А. Парламентский контроль за администрацией (институт омбудсмана). – М.: Изд-во «Ad Marginem», 1997. – 335 с.

280. Хрестоматия по истории государства и права России / сост. Ю.П. Титов. – М.: Проспект, 2001. – 472 с.

281. Чистяков О.И. Российское законодательство X - XX веков: в 9 т. Т. 1. Законодательство периода образования и укрепления Русского централизованного государства / отв. ред. В. Л. Янин. – М.: Юрид. лит., 1984. – 432 с.

282. Широ В.С. Права ребёнка: необходимость внедрения новых механизмов защиты: монография. – Волгоград: Волгоградское научное изд-во, 2009. – 168 с.

283. Эбзеев Б.С. Человек, народ, государство в конституционном строе Российской Федерации: монография. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Проспект, 2013. – 656 с.

284. Явич Л.С. Проблемы правового регулирования советских общественных отношений. – М.: Государственное издательство юридической литературы, 1961. – 172 с.

285. Яковлев В.А. Домострой. 2-е изд., испр. – Одесса: Типография А. Шульце, 1887. – 153 с.

Статьи

286. Авраменко П. Из истории русской церковной благотворительности в Синодальный период (XVIII век) // Трудовая помощь. – 1916. – № 2. – С. 171-181.

287. Агранович М. Код доступа. Только 2,5 процента школ готовы принять ребёнка инвалида // Российская газета. – 13.12.2011. – № 280 (5656). – С. 1, 14.

288. Астахов П. О задачах, стоящих перед институтом Уполномоченного по правам ребёнка в субъектах РФ, в рамках реализации Послания Президента Российской Федерации Д.А. Медведева Федеральному Собранию Российской Федерации // Стенограмма выступления Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребёнка П.А. Астахова на съезде Уполномоченных по правам ребёнка в субъектах РФ. 2011 г. – Режим доступа: URL: <http://www.eiprd.ru/multimedia/articles/4076/img/72157.pdf>. – 11 с.

289. Астахов П. Наша задача – остановить волну детского несчастья // Вестник Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребёнка. – 2011. – №1

– С. 6-29. – Режим доступа: URL: http://www.rfdeti.ru/files/1307261307_vestnik_2011.pdf.

290. Афанасьев А.Н. Историческое развитие вопросов о призрении в России // Отечественные записки. – СПб: Типография И. Глазунова и Комп., 1850. – Том 72. – Раздел II. – № 10. – С. 123-144.

291. Бем О.Л. Детская беспризорность // Материалы 1-ой Московской конференции по борьбе с беспризорностью 16 -17 марта 1924 года «Борьба с беспризорностью». – М.: изд-во «Работник просвещения», 1924. – С. 18-24.

292. Бем О.Л. О плане борьбы с беспризорностью // Материалы 1-й Московской конференции по борьбе с беспризорностью 16 -17 марта 1924 года «Борьба с беспризорностью». – М.: издательство «Работник просвещения», 1924. – С. 38-41.

293. Блонский П.П. О так называемой «моральной дефективности» // Материалы 1-ой Московской конференции по борьбе с беспризорностью 16 -17 марта 1924 года «Борьба с беспризорностью». – М.: изд-во «Работник просвещения», 1924. – С. 11-18.

294. Брынцева Г. Таблица алиментов // Российская газета. – 01.06.2010. – № 117 (5196). – С. 1, 12.

295. Воскобойников Н. Материалы по истории призрения бедных и немощных в России // Тюремный вестник. – 1893. – № 10. – С. 402-423.

296. Галай Ю.Г. Церковное и частное призрение нищих и детей-сирот на нижегородской земле в XVII – первой трети XIX столетия // Нижегородская Старина. – 2012. – Вып. 31-32. – С. 101-106.

297. Гармаш А., Аносов М., Косихин Д., Яшина Н., Еремченко В., Синявская М. Уполномоченный по правам ребенка в России // Российская правовая газета ЭЖ-Юрист. – 10.2012. – №39 (742). – С. 15.

298. Дикарев И.С. Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по правам ребенка как участник уголовного судопроизводства: постановка проблемы // Российская юстиция. – 2012. – № 2. – С. 45-47.

299. Доклад Генерального секретаря ООН Пан Ги Муна «О состоянии Конвенции о правах ребенка» от 20 ноября 2014 года // Дитя человеческое. – 2015. – № 1. – С. 19-30.
300. Е.Л. 1-ая московская конференция по борьбе с беспризорностью // Материалы 1-ой Московской конференции по борьбе с беспризорностью 16 -17 марта 1924 года «Борьба с беспризорностью». – М.: изд-во «Работник просвещения», 1924. – С. 3-8.
301. Журавлев А.Л. Концептуальные представления о совместной деятельности // Социальная психология в трудах отечественных психологов (Серия «Хрестоматия по психологии») / сост. Свенцицкий А.Л. СПб.: Издательство «Питер», 2000. – С. 185-196.
302. Залкинд А.Б. Беспризорность и детские психопатии // Материалы 1-ой Московской конференции по борьбе с беспризорностью 16 -17 марта 1924 года «Борьба с беспризорностью». – М.: изд-во «Работник просвещения», 1924. – С. 24 -27.
303. Калинина А.Д. Организация беспризорных детей и подростков на московской улице и эволюция форм работы на улице с 1921 по 1923 г. // Материалы 1-й Московской конференции по борьбе с беспризорностью 16 -17 марта 1924 года «Борьба с беспризорностью». – М.: изд-во «Работник просвещения», 1924. – С. 30-33.
304. Комкова Г.Н., Лукашова Н.Ф. Проблемы взаимодействия Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации с государственными органами и органами местного самоуправления // Омбудсмен: государство и защита прав человека. – 2012. – № 1. – С. 53-58.
305. Костюков А.Н. Должностное лицо: административно-правовой статус // Правоведение. – 1987. – № 2. – С. 20-24.
306. Крылова М. Свобода, равенство, рабство // РБК. – 2014. – № 3. – С. 22-27.

307. Латухина К. Отец-героин // Российская газета. – 21.01.2014. – № 11 (6283). – С. 2.
308. Латухина К. Родительский код // Российская газета – 11.02.2013. – № 28 (6004). – С. 2.
309. Лившиц Е.С. Социальные корни беспризорности и наша принципиальная линия // Материалы 1-й Московской конференции по борьбе с беспризорностью 16 -17 марта 1924 года «Борьба с беспризорностью». – М.: изд-во «Работник просвещения», 1924. – С. 27-29.
310. Лукин В.П. Роль и значение института омбудсмана в деле защиты прав человека (на примере Российской Федерации) // История государства и права. – 2009. – № 22. – С. 2-5.
311. Максимов Е. Деятельность организаций Комитета Попечительства о трудовой помощи, образованных для нужд военного времени, за срок с 1 Мая по 1 Ноября 1915 года // Трудовая помощь – 1916. – № 1. – С. 1-6.
312. Миронов О.О. Новая концепция института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации // Конституционное право и политика: Сборник материалов Международной научной конференции: Юридический факультет МГУ имени М.В. Ломоносова, 28 - 30 марта 2012 года / С.А. Авакьян, Д.С. Агапов, Н.И. Акуев и др.; отв. ред. С.А. Авакьян. – М.: Юрист, 2012. – С. 341-347.
313. Моложавый С.С. Беспризорные, как объект изучения // Материалы 1-ой Московской конференции по борьбе с беспризорностью 16 -17 марта 1924 года «Борьба с беспризорностью». – М.: изд-во «Работник просвещения», 1924. – С. 29-30.
314. Мохов А.А. Институт Уполномоченного по правам предпринимателей в России // Предпринимательское право. Приложение «Бизнес и право в России и за рубежом». – 2012. – № 4. – С. 12-15.
315. «Нарком» действует» // Пока не поздно – М. – 2013. – № 6 (78). – С. 1.

316. Недбайло П.Е. О юридических гарантиях правильного осуществления советских правовых норм // Советское государство и право. – 1957. – № 6. – С. 20-29.

317. Поляков М.М., Посулихина Н.С. Противодействие коррупции как актуальное направление государственной политики // Известия Тульского государственного университета. Экономические и юридические науки. – 2012. – Вып. 1. – Ч.1. Юридические науки. – С. 259-267.

318. Порошин Я. К вопросу о новом Положении детских приютов // Вестник благотворительности. – 1901. – № 1. – С. 13-34.

319. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 30.11.2010 «Послание Президента РФ Дмитрия Медведева Федеральному Собранию Российской Федерации» // Российская газета. – 01.12.2010. – № 271 (5350). – С. 3-4.

320. Послание Президента РФ Федеральному Собранию «Послание Президента России Владимира Путина Федеральному Собранию РФ» // Российская газета. – 17.05.2003.– № 93 (3207). – С. 4.

321. Речь Н.К. Крупской (на конференции по борьбе с детской беспризорностью 16 марта 1924 г.) // Материалы 1-й Московской конференции по борьбе с беспризорностью 16 -17 марта 1924 года «Борьба с беспризорностью». – М.: издательство «Работник просвещения», 1924. – С. 8-11.

322. Розанов И.С. Производственные артели подростков // Материалы 1-й Московской конференции по борьбе с беспризорностью 16 -17 марта 1924 года «Борьба с беспризорностью». – М.: изд-во «Работник просвещения», 1924. – С. 33-38.

323. Рыбинский Е.М. Детство в опасности // Дитя человеческое. Взрослым о детях. – 1999. – № 6. – С. 124-128.

324. Рыбникова И. Ушли в семью // Российская газета. – 31.07.2013. – № 166 (6142). – С. 6.

325. Сайфутдинова Р.И. Вопросы обеспечения государственной защиты прав ребенка // Современное право. – 2007. – № 4. – С. 30-32.

326. Свердлов Г. О предмете и системе социалистического семейного права // Советское государство и право – 1941. – № 1. – С. 57-69.
327. Селиванов А.Ф. Отчёт по осмотру детских приютов в 1900 году // Вестник благотворительности. – 1901. – № 1. – С. 5-12.
328. Сергеев С.Г. "Уполномоченные" и "спецпредставители": расширение и углубление внеконституционности в системе государственного управления современной России // Конституционное и муниципальное право. – 2012. – № 10. – С. 12-17.
329. Скоробогатый П. Уполномочен помогать детям // Эксперт. – 2014. – № 9. – С. 52-56.
330. Смирнов О.В. О правовом статусе рабочих и служащих // Советское государство и право. – 1974. – №3. – С. 40-48.
331. Студеникин С.С. Советская государственная служба // Вопросы советского административного права: сборник статей / отв. ред. доц. В. Ф. Коток. – М.; Л.: Изд-во Академии Наук СССР, 1949. – С. 61-79.
332. Студеникина М.С. К проекту Кодекса РФ об административных правонарушениях // Журнал Российского права. – 1998. – № 6. – С. 113-121.
333. Титова М.И. К вопросу истории насилия в семье // История государства и права. – 2008. – № 9. – С. 9.
334. Усольцев А.Т. Должностное лицо в советском государственном управлении // Правоведение. – 1987. – № 2. – С. 13-19.
335. Ханьков Я.В. Исторический очерк правительственных мер по части общественного призрения в России // Журнал Министерства внутренних дел. – 1851. – № 10. – С. 60-109.
336. Чиркин В.Е. Президентская власть // Государство и право. – 1997. – № 5. – С. 15-23.
337. Шамрин М.Ю. Административно-правовое регулирование защиты прав детей в России: организационно-исторический аспект // Евразийский юридический журнал – 2013. – № 2 (57) – С. 130-133.

338. Шамрин М.Ю. Защита прав детей: административно-правовой аспект // Евразийский юридический журнал. – 2013. – № 3 (58). – С. 137-143.
339. Шамрин М.Ю. Имплементация норм конвенций в российском законодательстве по регулированию системы административно-правовой защиты прав ребёнка // Евразийский юридический журнал. – 2013. – № 9 (64). – С. 46-64.
340. Шамрин М.Ю. Правовой статус Уполномоченного по правам ребёнка в России: отечественный и зарубежный опыт // Конституционализм и правовая система Россия: Материалы секции административного права V Международной научно-практической конференции «Кутафинские чтения». – М.: Издательский центр Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 2014. – С. 185-193.
341. Шамрин М.Ю. Особенности законопроекта о социальном патронате и деятельности органов опеки и попечительства: теоретико-правовой аспект // Евразийский юридический журнал. – 2013. – № 7 (62). – С. 114-124.
342. Шамрин М.Ю. Реформирование системы административно-правового регулирования защиты прав ребёнка в Российской Федерации // Евразийский юридический журнал. – 2013. – № 4 (59). – С. 130-137.
343. Шамрин М.Ю. Совершенствование законодательства о статусе Уполномоченного по правам ребёнка: теоретический аспект // Известия Тульского государственного университета. Экономические и юридические науки. – 2013. – № 3-2. – С. 225-234.
344. Шамрин М.Ю. Сравнительный анализ административно-правового статуса Уполномоченного по правам ребёнка в России и Шотландии // Известия Тульского государственного университета. Экономические и юридические науки. – 2013. – № 5-2. – С. 155-169.
345. Шамрин М.Ю. Этика Омбудсмана по правам ребёнка: Административно-правовой аспект // Евразийский юридический журнал. – 2013. – № 5 (60). – С. 106-113.

346. Шамрин М.Ю. Этические начала статуса Омбудсмена по правам ребёнка // Евразийский юридический журнал. – 2014. – № 3 (70). – С. 181-191.

347. Ямпольская Ц.А. О должностном лице в советском государственном аппарате // Вопросы советского административного права: сборник статей / отв. ред. доц. В. Ф. Коток. – М.; Л.: Изд-во Академии Наук СССР, 1949. – С. 134-153.

Диссертации

348. Абрамов В.И. Права ребёнка и их защита в России: общетеоретический анализ: дис. ... д-ра юрид. наук. – Саратов, 2007. – 455 с.

349. Аникитин А.А. Административно-правовой статус должностных лиц: дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2009 – 197 с.

350. Бойцова В.В. Правовой институт омбудсмена в системе взаимодействия государства и гражданского общества: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 1995. – 40 с.

351. Голышева Л.Ю. Правовое положение детей в России: исторический аспект: дис. ... канд. юрид. наук. – Ставрополь, 2002. – 178 с.

352. Евдошенко А.П. Конституционно-правовой статус Уполномоченного по правам человека Российской Федерации: Теория, практика, перспективы: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – СПб, 2009. – 25 с.

353. Засыпалова В.И. Институт Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и в субъектах Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2005. – 203 с.

354. Кононов П.И. Административная ответственность должностных лиц: дис. ... канд. юрид. наук. – М., 1993. – 145 с.

355. Корнеева Н.В. Конституционно-правовые основы деятельности уполномоченного по правам человека в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. – СПб, 2002. – 170 с.

356. Лазарь Л.К. Роль и функции омбудсменов (комиссаров) в международной защите прав человека: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2004. – 25 с.

357. Майоров А.Г. Формирование правового института Омбудсмана (Уполномоченного по правам человека) в России и за рубежом: дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2002. – 257 с.

358. Никонов К. Современные теоретические аспекты международно-правовой защиты прав ребёнка: дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2010. – 186 с.

359. Феоктистов Д.Е. Конституционно-правовой статус Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации: сравнительно-правовое исследование: дис. ... канд. юрид. наук. – Саратов, 2012. – 224 с.

360. Феоктистов Д.Е. Конституционно-правовой статус Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Саратов, 2012. – 24 с.

361. Хохидра О. Н. Государственно-правовое регулирование защиты прав и законных интересов детей в дореволюционной России: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Нижний Новгород, 2008. – 25 с.

362. Эмих В.В. Компетенция Уполномоченных по правам человека в Российской Федерации: конституционно-правовое исследование: дис. ... канд. юрид. наук. – Екатеринбург, 2008. – 220 с.

363. Ямпольская Ц.А. Субъекты советского административного права: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 1958. – 38 с.

Источники на иностранных языках

364. Закон Норвегии об охране детства от 17.07.1992 г. (Act of 17 July 1992 № 100 relating to Child Welfare Services (the Child Welfare Act)) // Официальный сайт Правительства Норвегии. – Режим доступа: URL: www.regjeringen.no/upload/BLD/Lover/Barnevernloven%20engelsk%2001%2001%202010.pdf.

365. Закон Норвегии о детях и родителях от 8.04.1981 г. с изменениями от 9.04.2010 г. (Act № 7 of 8 April 1981 relating to Children and Parents (The Children Act)) // Официальный сайт Правительства Норвегии. – Режим доступа: URL: www.regjeringen.no/en/doc/laws/Acts/the-children-act.html?id=448389.

366. Закон Норвегии об усыновлении от 28.02.1986 года (Act of 28 February 1986 № 8 Relating to adoption) // Официальный сайт Правительства Норвегии. – Режим доступа: URL: www.regjeringen.no/en/doc/laws/Acts/ACT-OF-28-FEBRUARY-1986-NO-8-RELATING-TO.html?id=443477.

367. Закон «Об Омбудсмене по правам ребёнка в Швеции» от 13 мая 1993 года (с изменениями от 2002 года (SFS 2002:377)) (The Ombudsman for Children Act (Lag (1993:335) om Barnombudsman)) // Официальный сайт Омбудсмана по правам ребёнка в Швеции. – Режим доступа: URL: <http://www.barnombudsmannen.se/om-oss/lag-och-forordning/>.

368. Закон № 5 от 06.03.1981 г. «Об Омбудсмене по правам ребёнка в Норвегии» (с изменениями от 19.06.2009 г.) (Lov om barneombud (Act No. 5 of March 6. 1981 Relating to the Ombudsman for children)) // Официальный сайт Норвежского Омбудсмана по правам ребёнка. – Режим доступа: URL: <http://barneombudet.no/om-barneombudet/hva-barneombudet-gjor/lov-om-barneombud/>.

369. Закон «Об Омбудсмене по правам ребёнка в Финляндии» от 21.12.2004 (Laki lapsiasiavaltuutetusta 21.12.2004/1221 (Law on the Ombudsman for Children 21.12.2004/1221)). // Официальная база нормативных правовых актов Финляндии. – Режим доступа: URL: <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2004/20041221?search%5Btype%5D=pika&search%5Bpika%5D=2004%2F1221>.

370. Закон Финляндии «Об опеке» от 08.04.1983 с изменениями от 15.05.2014 (Laki lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta 8.4.1983/361) // Официальная база нормативных правовых актов Финляндии. – Режим доступа: URL www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1983/19830361?search%5Btype%5D=pika&search%5Bpika%5D=Laki%20lapsen%20huollosta%20ja%20tapaamisoikeudesta%208.4.1983%2F361%20%28.

371. Закон Финляндии «Об охране детства» от 13.04.2007 с изменениями от 15.05.2014 (Lastensuojelulaki 13.4.2007/417) // Официальная база нормативных правовых актов Финляндии. – Режим доступа: URL: www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2007/20070417#P34.

372. Закон Швеции о детях и родителях от 01.10.1998 г. (Act on the Children and Parents Code (SFS 1949:381)) // Официальный сайт Правительства Швеции. – Режим доступа: URL: <http://www.government.se/content/1/c6/02/76/55/12308db5.pdf>.

373. Закон Швеции «О социальном обеспечении» от 07.06.2001 (Social Services Act (SFS 2001:453)) // Официальный сайт Шведского Парламента. – Режим доступа: URL: www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Lagar/Svenskforfatningsamling/Socialtjanstlag-2001453_sfs-2001-453/.

374. Инструкции для Норвежского Омбудсмана по правам ребёнка от 11.09.1981 г. (последние изменения внесены Королевским указом от 17 июля 1998 года) (Instruks for barneombudet (Instructions for the Ombudsman for Children) (Fastsatt ved Kongelig Resolusjon av 11. september 1981 i med endringer, sist ved Kongelig Resolusjon av 18. juli 1998 (i kraft 1. september 1998. Instruksen er gitt i medhold av lov om barneombudet av 6. mars 1981 nr 5, § 6)) // Официальный сайт Норвежского Омбудсмана по правам ребёнка. – Режим доступа: URL: <http://barneombudet.no/om-barneombudet/hva-barneombudet-gjor/instruks-for-barneombudet/>.

375. Устав Европейской Сети Омбудсменов по правам ребёнка. Дублин, 2006 // Официальный сайт Европейской сети Омбудсменов по правам ребёнка. – Режим доступа: https://www.crin.org/docs/FileManager/enoc/ENOC_Statutes_English.pdf.

376. A report by the Ombudsman for Children on the operation of the Ombudsman for Children Act, 2002. March 2012. – Режим доступа: URL: <http://www.oco.ie/wp-content/uploads/2014/03/ReportonOCOActWEB.pdf>. – 18 p.

377. Act of Government «On the Ombudsman for Children» // Официальный сайт Омбудсмана по правам ребёнка в Финляндии. – Режим доступа: URL: http://www.lapsiasia.fi/en/overv/statutes/act_of_government.

378. Castera J. Vie de Catherine II, impératrice de Russie. – F. Buisson, 1797. – 427 p.

379. Children and Young People (Scotland) Bill (17 April 2013) // Официальный сайт Парламента Шотландии. – Режим доступа: URL: [http://www.scottish.parliament.uk/S4_Bills/Children%20and%20Young%20People%20\(Scotland\)%20Bill/b27s4-introd.pdf](http://www.scottish.parliament.uk/S4_Bills/Children%20and%20Young%20People%20(Scotland)%20Bill/b27s4-introd.pdf).

380. Commissioner for Children and Young People (Scotland) Act 2003 // Официальный сайт Собрании Законодательства Великобритании. – Режим доступа: URL: http://www.legislation.gov.uk/asp/2003/17/pdfs/asp_20030017_en.pdf.

381. Children's Commissioner for Wales Act 2001. – Режим доступа: URL: <http://www.childcom.org.uk/uploads/publications/440.pdf>.

382. Cleland A. Children's rights in Scotland. – 3RD Edition. – Edinburgh: W. Green & Son Limited, 2009. – 392 p.

383. Eppstein J. Ten Years' Life of the League of Nations. – London: A. C. SHAW & CO., LTD, 1929. – 175 p.

384. Hodgkin R., Newell P. Child Participation and Children's Ombudsman Institutions within the European Union. Preliminary Report. – Strasbourg, 2008. – 33 p.

385. International Council on Human Rights Policy. «Performance & Legitimacy: National human rights institutions». ICHRP, Versoix Geneva, 2004. – Режим доступа: URL: http://www.ichrp.org/files/reports/17/102_report_en.pdf. – 139 p.

386. Legislative History of the Convention on the Rights of the Child. Volume I. – New York and Geneva: United Nations, 2007. – 493 p.

387. Linda C. Reif. The ombudsman, Good Governance and the International Human Rights System. – The Netherlands, 2004. – 432 p.

388. List of issues in relation to the combined fourth and fifth periodic reports of the Russian Federation (21 November 2013) with Addendum «Replies of the Russian Federation to the list of issues (31 October 2013)» (CRC/C/RUS/Q/4-5/Add.1) // *Официальный сайт документации Организации Объединенных Наций.* – Режим доступа: URL: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G13/490/74/PDF/G1349074.pdf?OpenElement>. – 37 p.

389. Nigel T. The role and impact of independent children's rights institutions in the UK and Europe // *Journal of Social Welfare & Family Law.* – Vol. 33 – No. 3. – 2011. – P. 279-299.

390. Strategy to strengthen the rights of the child in Sweden (Govt. Bill 2009/10:232) // *Официальный сайт Правительства Швеции.* – Режим доступа: URL: <http://www.government.se/content/1/c6/17/85/39/7fef497a.pdf>.

391. Stoffelen J., Van Den Broeck S. Children's Rights in Norway Protection from domestic violence and abuse. – Trondheim, 2009. – 60 p.

392. The Greek Ombudsman Department of children's rights «Parallel Report to the UN Committee on the Rights of the Child». Findings and recommendations of the Independent Authority «the Greek Ombudsman» on the implementation of Children's Rights in Greece (July 2003 – December 2011). April 2012. – Режим доступа: URL: <http://www.synigoros.gr/resources/parallel-report-un.pdf>. – 22 p.

393. Wilson F. Rebel Daughter of a Country House. – London: George Allen and Unwin Ltd, 1967. – 228 p.

Официальные сайты государственных органов и органов государственной власти Российской Федерации и зарубежных государств

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

395. Официальный сайт документации Организации Объединенных Наций. – Режим доступа: URL: http://documents.un.org/s_ru.html.

396. Официальный сайт Организации Объединённых Наций. – Режим доступа: URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/decl_child90.shtml.

397. Официальный сайт Парламента Шотландии. – Режим доступа: URL: <http://www.scottish.parliament.uk>.

398. Официальный сайт Правительственного Департамента США по иностранному усыновлению. – Режим доступа: URL: http://adoption.state.gov/about_us/statistics.php.

399. Официальный сайт Российской газеты. – Режим доступа: URL: <http://www.rg.ru>.

400. Официальный сайт Собрания Законодательства Великобритании. – Режим доступа: URL: <http://www.legislation.gov.uk>.

401. Официальный сайт Совета Европы. – Режим доступа: URL: <http://www.coe.int/web/moscow/home>.

402. Официальный сайт Администрации Президента Российской Федерации. – Режим доступа: URL: <http://kremlin.ru>.

403. Официальный сайт Уполномоченного по правам ребёнка. – Режим доступа: URL: <http://www.rfdeti.ru>.

404. Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики – Режим доступа: URL: <http://www.gks.ru>.

**Проект Федерального закона «Об Уполномоченном по правам ребенка
в Российской Федерации»**

**Вносится Правительством
Российской Федерации**

Проект

ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН

**Об Уполномоченном по правам ребенка
в Российской Федерации**

Настоящий Федеральный закон является гарантией повышения эффективности реализации статуса Федерального Уполномоченного по правам ребёнка, уполномоченных по правам ребёнка в субъектах Российской Федерации, создания условий для выполнения возложенных государством на них функций в сфере государственного управления защитой прав, свобод и законных интересов каждого ребёнка на территории Российской Федерации.

Настоящий Федеральный закон определяет порядок назначения на должность и освобождения от должности Федерального Уполномоченного по правам ребёнка, уполномоченных по правам ребёнка в субъектах Российской Федерации, их компетенцию, организационные формы и условия их деятельности.

Глава I. Общие положения

Статья 1

1. Должность Федерального Уполномоченного по правам ребёнка в Российской Федерации (далее – Федеральный Уполномоченный) учреждается в соответствии с Конституцией Российской Федерации, Конвенцией ООН о правах ребёнка в целях обеспечения гарантий государственной защиты прав, свобод и законных интересов ребёнка, их соблюдения и уважения федеральными органами государственной власти, федеральными государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами.

2. Должность уполномоченного по правам ребёнка в субъекте Российской Федерации (далее – уполномоченный в субъекте РФ) учреждается в соответствии с Конституцией Российской Федерации, Конвенцией ООН о правах ребёнка, законодательством субъекта РФ в целях обеспечения гарантий государственной защиты прав, свобод и законных интересов ребёнка, их соблюдения и уважения органами государственной власти субъекта Российской Федерации, государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами.

3. Средствами, указанными в настоящем Федеральном законе, Федеральный Уполномоченный, уполномоченные в субъектах РФ способствуют восстановлению нарушенных прав, свобод и законных интересов ребёнка, совершенствованию законодательства Российской Федерации о правах ребёнка и приведению его в соответствие с общепризнанными принципами и нормами международного права, развитию международного сотрудничества в области прав ребёнка, правовому просвещению по вопросам прав, свобод и законных интересов ребёнка, форм и методов их защиты.

Статья 2

1. Единую систему уполномоченных по правам ребёнка в Российской Федерации составляют Федеральный Уполномоченный, уполномоченные в субъектах Российской Федерации.

1.1. В единую систему института Уполномоченного по правам ребёнка в Российской Федерации входит редакция печатного издания «Вестник Уполномоченного по правам ребёнка», являющаяся юридическим лицом.

2. Аппарат Федерального Уполномоченного возглавляет Федеральный Уполномоченный.

3. Аппарат уполномоченного в субъекте РФ возглавляет уполномоченный в субъекте РФ.

4. Федеральный Уполномоченный координирует деятельность уполномоченных в субъектах РФ и регулирует вопросы организации деятельности защиты прав, свобод и законных интересов ребёнка.

Статья 3

1. Федеральный Уполномоченный при осуществлении своих полномочий несёт ответственность перед Президентом Российской Федерации, Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации.

2. В своей деятельности Федеральный Уполномоченный руководствуется Конституцией Российской Федерации, Женевской Декларацией прав ребёнка, Декларацией прав ребёнка, Конвенцией ООН о правах ребёнка, настоящим Федеральным законом, законодательством Российской Федерации, а также общепризнанными принципами и нормами международного права, международными договорами Российской Федерации.

Статья 4

1. Уполномоченный в субъекте РФ при осуществлении своих полномочий несет ответственность перед Федеральным Уполномоченным, Законодательным (представительным) органом субъекта Российской Федерации.

2. Уполномоченный в субъекте РФ при выполнении возложенных на него функций руководствуется Конституцией Российской Федерации, Женевской Декларацией прав ребёнка, Декларацией прав ребёнка, Конвенцией ООН о правах ребёнка, настоящим Федеральным законом, законодательством Российской Федерации, Конституцией (Уставом) субъекта Российской Федерации, законодательством субъекта Российской Федерации, а также общепризнанными принципами и нормами международного права, международными договорами Российской Федерации.

Статья 5

1. Государственная Дума:

1) назначает на должность и освобождает от должности Федерального Уполномоченного по представлению Президента Российской Федерации;

2) рассматривает основные направления единой государственной политики защиты прав ребёнка и принимает по ним решения;

3) рассматривает годовой доклад Федерального Уполномоченного и принимает по нему решение;

4) принимает решение о проверке Счетной палатой Российской Федерации финансово-хозяйственной деятельности Аппарата Федерального Уполномоченного;

5) проводит парламентские слушания о деятельности Федерального Уполномоченного.

2. Законодательный (представительный) орган субъекта РФ:

- 1) назначает на должность и освобождает от должности уполномоченного в субъекте РФ по представлению Федерального Уполномоченного;
- 2) рассматривает основные направления единой государственной политики защиты прав ребёнка и принимает по ним решения;
- 3) рассматривает годовой отчет уполномоченного в субъекте РФ и принимает по нему решение;
- 4) принимает решение о проверке Счетной палатой Российской Федерации финансово-хозяйственной деятельности Аппарата уполномоченного в субъекте РФ;
- 5) проводит парламентские слушания о деятельности уполномоченного в субъекте РФ;
- 6) заслушивает доклады уполномоченного в субъекте РФ о реализации проводимой им правозащитной деятельности.

Статья 6

1. Деятельность Федерального Уполномоченного, уполномоченных в субъектах РФ осуществляется на основе принципов:
 - 1) законности;
 - 2) приоритета прав и свобод ребёнка;
 - 3) профессионализма;
 - 4) компетентности;
 - 5) независимости;
 - 6) справедливости;
 - 7) ответственности;
 - 8) взаимодействия с международными организациями;
 - 9) организации труда;
 - 10) соблюдения в работе норм международного права;
 - 11) открытости;

- 12) гласности;
- 13) доступности;
- 14) демократичности;

2. Федеральный Уполномоченный, уполномоченные в субъектах РФ осуществляют взаимодействие и сотрудничество с органами государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления в субъектах Российской Федерации, правозащитными организациями независимо от их организационно-правовых форм и форм собственности, их должностными лицами, общественными объединениями.

Статья 7

1. Деятельность Федерального Уполномоченного дополняет существующие средства защиты прав, свобод, законных интересов ребёнка, не отменяет и не влечет пересмотра компетенции государственных органов, обеспечивающих защиту и восстановление нарушенных прав, свобод и законных интересов ребёнка.

2. Деятельность уполномоченного в субъекте РФ дополняет существующие средства защиты прав, свобод, законных интересов ребёнка, не отменяет и не влечет пересмотра компетенции государственных органов, обеспечивающих защиту и восстановление нарушенных прав, свобод и законных интересов ребёнка.

Статья 8

1. Введение режима чрезвычайного или военного положения на всей территории Российской Федерации либо на ее части не прекращает и не приостанавливает деятельности Федерального Уполномоченного и не влечет ограничения его компетенции.

2. Введение режима чрезвычайного или военного положения на всей территории Российской Федерации либо на ее части не прекращает и не приостанавливает деятельности уполномоченного в субъекте РФ и не влечет ограничения его компетенции.

Статья 9

1. Основными направлениями деятельности Федерального Уполномоченного по правам ребёнка являются:

- 1) пропаганда положений международных правовых актов, регламентирующих защиту детства;
- 2) организация стабильного функционирования системы уполномоченных по правам ребёнка;
- 3) обеспечение работы Ассоциации уполномоченных по правам ребёнка в Российской Федерации;
- 4) совершенствование российского законодательства, регламентирующего защиту прав, свобод и законных интересов ребёнка;
- 5) имплементация международных норм о защите детства в российскую правовую систему;
- 6) защита детей от всех категорий преступлений;
- 7) обеспечение реализации и защиты прав, свобод и законных интересов детей-инвалидов;
- 8) содействие реализации государственной политики в области обеспечения прав, свобод и законных интересов детей, пребывающих в местах принудительного содержания, посредством осуществления взаимодействия с общественными наблюдательными комиссиями, сформированными в субъектах Российской Федерации;
- 9) контрольно-надзорная деятельность;

- 10) защита прав, свобод и законных интересов детей-беженцев;
- 11) подготовка ежегодного доклада о результатах деятельности и его направление Президенту Российской Федерации, Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации;
- 12) информирование общественности о решении проблем детства в Российской Федерации;
- 13) осуществление совместной деятельности с исполнительными и муниципальными органами власти по конкретизации и оптимизации государственного управления защитой прав ребёнка.

2. Перечень основных направлений деятельности Федерального Уполномоченного по правам ребёнка не является исчерпывающим.

3. Основные направления деятельности уполномоченного в субъекте РФ регламентируются законодательством субъекта Российской Федерации об Уполномоченном по правам ребёнка.

Статья 10

1. Целями деятельности Федерального Уполномоченного являются:
 - 1) содействие полноценной реализации положений Конвенции ООН о правах ребенка;
 - 2) повышение значимости вопросов, касающихся детей в федеральных, региональных и местных органах власти, в гражданском обществе в целом;
 - 3) влияние на законодательство, политику и практику деятельности как путем реагирования на правительственные и другие предложения, так и путем активного выдвижения предложений о внесении изменений в федеральное законодательство;
 - 4) содействие эффективному сотрудничеству с Правительством РФ в решении вопросов, касающихся охраны прав и законных интересов ребёнка на

всех уровнях, эффективно привлечению государственных возможностей и ресурсов в интересах детей;

- 5) создание двустороннего канала для обмена мнениями между Уполномоченным и детьми;
- 6) поощрение различных мнений, предложений взрослых и детей;
- 7) сбор и обнародование данных о положении детей;
- 8) поощрение сбора и обнародования данных о положении детей Правительством РФ;
- 9) пропаганда знаний о правах ребёнка среди взрослых и детей;
- 10) проведение расследований преступлений, совершённых в отношении детей;
- 11) стимулирование научных исследований в целях выработки соответствующих программ защиты детей;
- 12) анализ обращений и жалоб детей с просьбой об оказании помощи;
- 13) сиюминутное реагирование на отдельные жалобы от детей или лиц, представляющих их интересы, а в случае необходимости инициирование подачи и поддержки иска от имени и в интересах детей.

2. Цели деятельности уполномоченного в субъекте РФ устанавливаются законодательством субъекта Российской Федерации об Уполномоченном по правам ребёнка.

Статья 11

1. При реализации своего статуса Федеральный Уполномоченный должен выполнять следующие задачи:
 - 1) приходить на помощь ребёнку по первому его требованию;
 - 2) следить за соблюдением и реализацией прав детей-инвалидов, детей с ограниченными возможностями;

3) осуществлять взаимодействие с Комитетом ООН по правам ребёнка, федеральными органами государственной власти, федеральными государственными органами, органами государственной власти субъектов, государственными органами субъектов, должностными лицами, органами местного самоуправления, с неправительственными организациями, Европейской сетью омбудсменов по правам ребёнка и институтами гражданского общества с целью защиты прав, свобод и законных интересов ребёнка;

4) реформировать систему защиты прав ребёнка в Российской Федерации;

5) обеспечивать соблюдение прав выпускников детских домов и иных учреждений;

6) совершенствовать постоянно методику повседневной работы;

7) оказывать поддержку детям вовремя, а не после наступления последствий, в результате которых у ребёнка на всю жизнь остаются психологические и иные травмы;

8) достичь аналогичных результатов работы ведущих скандинавских стран в области соблюдения международных нормативных правовых актов, защищающих детство;

9) координировать работу органов исполнительной власти, органов местного самоуправления с целью предотвращения нарушений прав, свобод и законных интересов ребёнка и их (прав, свобод, законных интересов) восстановления.

2. Приоритетной задачей Федерального Уполномоченного является защита прав, свобод и законных интересов детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, детей беженцев, а также детей, проживающих в семьях, находящихся в социально опасном положении.

3. Задачи уполномоченного в субъекте РФ определяются законодательством субъекта Российской Федерации об Уполномоченном по правам ребёнка.

Статья 12

1. Формы и методы реализации статуса Федерального Уполномоченного:

1) участие Уполномоченного

а) в разработке международных договоров, различного рода нормативных правовых актов;

б) в работе Социальных комиссий и в Детском фонде ООН (ЮНИСЕФ, МОТ, ВОЗ и др.);

в) во всемирных встречах, посвящённых обеспечению выживания, защиты и развития детей;

2) рабочие визиты в ООН (по вопросам науки, культуры и образования (ЮНЕСКО)), в Исполнительный Совет и Международный Центр развития ребёнка;

3) взаимодействие с органами опеки и попечительства, прокуратурой, ОВД, с комиссиями по делам несовершеннолетних и защите их прав, Центрами социальной помощи семье и детям, экстренными центрами помощи по телефону, с социально-реабилитационными центрами для несовершеннолетних по реализации социального патроната;

4) обучение методикам защиты прав человека;

5) повышение профессиональной грамотности;

6) изучение полезного правового опыта зарубежных коллег в части защиты прав ребёнка в семье и обществе;

7) семейно-правовое просвещение и воспитание через формы бесед, лекций, публикаций в средствах массовой информации;

8) сотрудничество с неправительственными организациями в целях активизации их работы в области защиты прав ребёнка, реализации требований Конвенции ООН о правах ребёнка;

- 9) участие в различного рода рабочих группах и комиссиях по подготовке нормативных правовых актов по защите прав ребёнка;
- 10) поездки, посещения, наблюдения, изучение положения дел на местах («челночные» формы работы), различного рода анализы, в том числе, статистические и аналитические;
- 11) подготовка докладов, отчётов, информационных бюллетеней, справок при безусловном взаимодействии с ООН, ЮНИСЕФ;
- 12) участие в подготовке программных планов сотрудничества Правительства РФ и ЮНИСЕФ;
- 13) влияние на формирование новых форм международной гуманитарной политики в сфере здравоохранения совместно с Организацией Объединённых Наций и международными неправительственными организациями;
- 14) работа над основными требованиями Конвенции ООН о правах ребёнка по выработке единого подхода всех государственных, частных, административных, судебных и законодательных органов к приоритетному обеспечению интересов детей;
- 15) выработка новых форм деятельности в рамках действия Ассоциации уполномоченных по правам ребёнка в Российской Федерации;
- 16) инициирование новых законопроектов в совместном объединении усилий всех государственных структур, занимающихся воспитанием, образованием и соблюдением прав ребёнка, в том числе, по имеющимся сведениям о нарушении законных детских прав;
- 17) ежегодное проведение 1 июня Дня защиты детей и 20 ноября Дня правовых знаний Конвенции ООН о правах ребёнка;
- 18) организация проведения публичных встреч с детьми, детских форумов и общественных слушаний, тренингов, ролевых игр, творческих конкурсов по популяризации основных положений Конвенции ООН о правах ребёнка; мониторингов по проблемам несовершеннолетних беременных и несовершеннолетних матерей;

- 19) инспектирование деятельности детских учреждений в субъектах Российской Федерации;
 - 20) организация мероприятий по пропаганде социального патроната и повышению статуса патронатных семей;
 - 21) участие в заседаниях Государственного Совета, Правительства РФ, Конституционного Суда, Координационного Сопевщения руководителей правоохранительных органов по борьбе с преступностью;
 - 22) проведение консультаций по вопросам создания Национального российского Центра помощи пропавшим и пострадавшим детям;
 - 23) заключение межгосударственных Соглашений;
 - 24) ежегодное (по принципу отчётов перед ООН) издание
 - а) брошюры о качестве жизни детей за год в России, с обозначением тревожных моментов и проблем;
 - б) телефонных справочников уполномоченных в субъектах РФ.
2. Перечень форм и методов реализации статуса Федерального Уполномоченного не является исчерпывающим.
 3. Законодательством Российской Федерации могут устанавливаться новые формы и методы реализации статуса Федерального Уполномоченного.
 4. Перечень форм и методов реализации статуса уполномоченного в субъекте РФ определяется законодательством субъекта Российской Федерации об Уполномоченном по правам ребёнка.

Глава II. Основные понятия

Статья 13

1. Федеральный Уполномоченный – это гражданин Российской Федерации, независимый от политических структур, достигший возраста 25 лет, имеющий высшее профессиональное образование, стаж работы в области защиты

основных прав и свобод человека, обладающий авторитетом в обществе, осуществляющий профессиональную служебную деятельность на должности Федеральной государственной гражданской службы.

2. Уполномоченный в субъекте РФ – это гражданин Российской Федерации, независимый от политических структур, достигший возраста 25 лет, имеющий высшее профессиональное образование, стаж работы в области защиты основных прав и свобод человека, обладающий авторитетом в обществе, осуществляющий профессиональную служебную деятельность на должности государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации.

3. Научно-Консультативный Совет при Федеральном Уполномоченном – Совет, состоящий из 20 человек, назначаемых Президентом Российской Федерации по представлению Федерального Уполномоченного по правам ребёнка, достигших возраста 25 лет и обладающих непререкаемым авторитетом в обществе.

Статья 14

1. Ребёнок - лицо до достижения им возраста 18 лет (совершеннолетия).

2. Социально опасное положение семьи – уровень требований общества по отношению к родителям, нарушившим равновесие и гармонию взаимоотношений с воспитываемым(и) ими ребёнком (детьми), и затянувшийся во времени промежуток, в течение которого в семье, испытывающей жизненные трудности, препятствующие осуществлению должного уровня родительских функций, ребёнок становится трудновоспитуемым по причине утраты этого равновесия.

3. Семья, находящаяся в социально опасном положении, - семья, имеющая детей, находящихся в социально опасном положении, а также семья, где родители или иные законные представители несовершеннолетних не исполняют своих обязанностей по их воспитанию, обучению и (или) содержанию и (или)

отрицательно влияют на их поведение, либо жестоко обращаются с ними, либо создают своими действиями (бездействием) условия, препятствующие их нормальному воспитанию, развитию и образованию.

4. Социальный патронат – форма осуществляемой органом опеки и попечительства индивидуальной профилактической работы с семьёй, находящейся в социальном опасном положении, направленной на восстановление должного уровня родительского попечения путём предоставления социально-педагогической, медико-психологической, материальной помощи, а также помощи в воспитании, развитии, образовании и защите прав несовершеннолетнего.

5. Система защиты прав ребёнка в Российской Федерации – сложный комплекс взаимосвязанных и взаимодополняющих программ, разработанный Научно-консультативным советом при Федеральном Уполномоченном по указанию Президента Российской Федерации и реализуемый на территории Российской Федерации посредством совместной деятельности Федерального Уполномоченного, уполномоченных в субъектах РФ в целях выполнения положений Конвенции ООН о правах ребёнка, Факультативных протоколов к Конвенции ООН о правах ребёнка и реализации Федеральной целевой программы «Россия без сирот».

Статья 15

1. Ассоциация уполномоченных по правам ребёнка в Российской Федерации (далее – Ассоциация) – общественная организация, объединяющая в своём составе уполномоченных в субъектах РФ под председательством Федерального Уполномоченного.

2. Заседания Ассоциации осуществляются не менее одного раза в год с целью обмена опытом по реализации Федеральной программы «Россия без сирот» в субъектах Российской Федерации и разработки методов, способствующих совершенствованию системы защиты прав ребёнка в Российской Федерации.

Глава III. Порядок назначения на должность и освобождения от должности Федерального Уполномоченного и уполномоченного в субъекте РФ

Статья 16

1. Предложения о кандидатах на должность Федерального Уполномоченного вносятся в Государственную Думу Президентом Российской Федерации.

2. Предложения о кандидатах на должность Федерального Уполномоченного вносятся в Государственную Думу в течение месяца до окончания срока полномочий предыдущего Федерального Уполномоченного.

Статья 17

1. Предложения о кандидатах на должность Уполномоченного в субъекте РФ вносятся в Законодательный (представительный) орган субъекта Российской Федерации Федеральным Уполномоченным.

2. Предложения о кандидатах на должность Уполномоченного в субъекте РФ вносятся в Законодательный (представительный орган) субъекта Российской Федерации в течение месяца до окончания срока полномочий предыдущего Уполномоченного в субъекте РФ.

Статья 18

1. Федеральный Уполномоченный назначается на должность и освобождается от должности Государственной Думой большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы тайным голосованием.

2. Государственная Дума принимает постановление о назначении на должность Федерального Уполномоченного не позднее 30 дней со дня истечения срока полномочий предыдущего Федерального Уполномоченного.

3. Каждая кандидатура, выносимая на тайное голосование при назначении Федерального Уполномоченного, выдвинутая в соответствии со статьей 16 настоящего Федерального закона, включается в список для тайного голосования двумя третями голосов от общего числа депутатов Государственной Думы.

Статья 19

1. Уполномоченный в субъекте РФ назначается на должность и освобождается от должности Законодательным (представительным) органом субъекта Российской Федерации большинством голосов от общего числа депутатов Законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации тайным голосованием.

2. Законодательный (представительный) орган субъекта Российской Федерации принимает постановление о назначении на должность уполномоченного в субъекте РФ не позднее 30 дней со дня истечения срока полномочий предыдущего уполномоченного в субъекте РФ.

3. Каждая кандидатура, выносимая на тайное голосование при назначении уполномоченного в субъекте РФ, выдвинутая в соответствии со статьей 17 настоящего Федерального Закона, включается в список для тайного голосования двумя третями голосов от общего числа депутатов Законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации.

Статья 20

1. При вступлении в должность Федеральный Уполномоченный приносит присягу следующего содержания: «Клянусь защищать права и свободы ребенка, добросовестно исполнять свои обязанности, руководствуясь Конституцией Российской Федерации, Конвенцией ООН о правах ребёнка, законодательством Российской Федерации, справедливостью и голосом совести».

2. Присяга приносится на заседании Государственной Думы непосредственно после назначения Федерального Уполномоченного на должность.

3. Федеральный Уполномоченный считается вступившим в должность с момента принесения присяги.

Статья 21

1. При вступлении в должность уполномоченный в субъекте РФ приносит присягу следующего содержания: «Клянусь защищать права и свободы ребенка, добросовестно исполнять свои обязанности, руководствуясь Конституцией Российской Федерации, Конвенцией ООН о правах ребёнка, законодательством Российской Федерации, законодательством субъекта Российской Федерации, справедливостью и голосом совести».

2. Присяга приносится на заседании Законодательного (представительного) органа субъекта РФ непосредственно после назначения уполномоченного в субъекте РФ на должность.

3. Уполномоченный в субъекте РФ считается вступившим в должность с момента принесения присяги.

Статья 22

1. Федеральный Уполномоченный назначается на должность сроком на пять лет, считая с момента принесения присяги. Его полномочия прекращаются с момента принесения присяги вновь назначенным Федеральным Уполномоченным.

2. Государственная Дума рассматривает представленную Президентом Российской Федерации кандидатуру Федерального Уполномоченного в течение недели со дня внесения предложения о кандидатуре.

3. В случае отклонения предложенной на должность Федерального Уполномоченного кандидатуры Председатель Государственной Думы обязан предоставить Президенту Российской Федерации мотивированное заключение не позднее 3 дней после вынесения соответствующего решения.

4. В течение недели со дня получения мотивированного заключения Президент Российской Федерации вносит новую кандидатуру Федерального Уполномоченного.

5. После трехкратного отклонения представленных кандидатур Федерального Уполномоченного Государственной Думой Президент Российской Федерации самостоятельно назначает Федерального Уполномоченного.

6. Истечение срока полномочий Государственной Думы, а также ее роспуск не влекут прекращения полномочий Федерального Уполномоченного.

7. Истечение срока полномочий Президента Российской Федерации, а также его отрешение от должности не влекут прекращения полномочий Федерального Уполномоченного.

8. Одно и то же лицо не может быть назначено на должность Федерального Уполномоченного более чем на два срока подряд.

Статья 23

1. Уполномоченный в субъекте РФ назначается на должность сроком на пять лет, считая с момента принесения присяги. Его полномочия прекращаются с момента принесения присяги вновь назначенным уполномоченным в субъекте РФ.

2. Законодательный (представительный) орган субъекта Российской Федерации рассматривает представленную Федеральным Уполномоченным кандидатуру Уполномоченного в субъекте РФ в течение недели со дня внесения предложения о кандидатуре.

3. В случае отклонения предложенной на должность уполномоченного в субъекте РФ кандидатуры Председатель Законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации обязан предоставить Федеральному Уполномоченному мотивированное заключение не позднее 3 дней после вынесения соответствующего решения.

4. В течение недели со дня получения мотивированного заключения Федеральный Уполномоченный вносит новую кандидатуру уполномоченного в субъекте РФ.

5. После трехкратного отклонения представленных кандидатур уполномоченного в субъекте РФ Законодательным (представительным) органом субъекта Российской Федерации Федеральный Уполномоченный самостоятельно назначает уполномоченного в субъекте РФ.

6. Истечение срока полномочий Законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации, а также его роспуск не влекут прекращения полномочий уполномоченного в субъекте РФ.

7. Истечение срока полномочий Федерального Уполномоченного, а также его досрочное освобождение от должности не влекут прекращения полномочий уполномоченного в субъекте РФ.

8. Одно и то же лицо не может быть назначено на должность уполномоченного в субъекте РФ более чем на два срока подряд.

Статья 24

1. Федеральный Уполномоченный не может являться депутатом Государственной Думы, членом Совета Федерации или депутатом законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации, заниматься другой оплачиваемой или неоплачиваемой деятельностью, за исключением преподавательской, научной либо иной творческой деятельности.

2. Федеральный Уполномоченный не вправе заниматься политической деятельностью, быть членом политической партии или иного общественного объединения, преследующего политические цели.

3. Федеральный Уполномоченный обязан прекратить деятельность, несовместимую с его статусом, не позднее 14 дней со дня вступления в должность. В случае, если в течение указанного срока Федеральный Уполномоченный не выполнит установленные требования, его полномочия прекращаются, и Государственная Дума назначает нового Федерального Уполномоченного.

Статья 25

1. Уполномоченный в субъекте РФ не может являться депутатом законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации, заниматься другой оплачиваемой или неоплачиваемой деятельностью, за исключением преподавательской, научной либо иной творческой деятельности.

2. Уполномоченный в субъекте РФ не вправе заниматься политической деятельностью, быть членом политической партии или иного общественного объединения, преследующего политические цели.

3. Уполномоченный в субъекте РФ обязан прекратить деятельность, несовместимую с его статусом, не позднее 14 дней со дня вступления в должность. В случае, если в течение указанного срока уполномоченный в субъекте РФ не выполнит установленные требования, его полномочия прекращаются, и законодательный (представительный) орган субъекта Российской Федерации назначает нового уполномоченного в субъекте РФ.

Статья 26

1. Федеральный Уполномоченный обладает неприкосновенностью в течение всего срока его полномочий. Он не может быть без согласия Государственной Думы привлечен к уголовной или административной ответственности, налагаемой в судебном порядке, задержан, арестован, подвергнут обыску, за исключением случаев задержания на месте преступления, а также подвергнут личному досмотру, за исключением случаев, когда это предусмотрено Федеральным законом для обеспечения безопасности других лиц. Неприкосновенность Федерального Уполномоченного распространяется на его жилое и служебное помещения, багаж, личное и служебное транспортные средства, переписку, используемые им средства связи, а также на принадлежащие ему документы.

2. В случае задержания Федерального Уполномоченного на месте преступления должностное лицо, произведшее задержание, через Председателя Следственного Комитета Российской Федерации немедленно уведомляет об этом Государственную Думу, которая должна принять решение о даче согласия на дальнейшее применение этой процессуальной меры.

3. При неполучении в течение 12 часов согласия Государственной Думы на задержание Федеральный Уполномоченный должен быть немедленно освобожден.

Статья 27

1. Уполномоченный в субъекте РФ обладает неприкосновенностью в течение всего срока его полномочий. Он не может быть без согласия Законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации и Федерального Уполномоченного привлечен к уголовной или административной ответственности, налагаемой в судебном порядке, задержан, арестован, подвергнут обыску, за исключением случаев задержания на месте преступления, а также подвергнут личному досмотру, за исключением случаев, когда это предусмотрено Федеральным законом для обеспечения безопасности других лиц. Неприкосновенность уполномоченного в субъекте РФ распространяется на его жилое и служебное помещения, багаж, личное и служебное транспортные средства, переписку, используемые им средства связи, а также на принадлежащие ему документы.

2. В случае задержания уполномоченного в субъекте РФ на месте преступления должностное лицо, производшее задержание, через Руководителя Следственного Комитета субъекта Российской Федерации немедленно уведомляет об этом Законодательный (представительный) орган субъекта Российской Федерации, Федерального Уполномоченного, которые должны принять решение о даче согласия на дальнейшее применение этой процессуальной меры.

3. При неполучении в течение 12 часов согласия Законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации и Федерального Уполномоченного на задержание уполномоченный в субъекте РФ должен быть немедленно освобожден.

Статья 28

1. Федеральный Уполномоченный досрочно освобождается от должности в случаях:

- 1) нарушения требований статьи 24 настоящего Федерального закона;
- 2) вступления в законную силу обвинительного приговора суда в отношении Федерального Уполномоченного;
- 3) вынесения постановления суда о назначении административного наказания по делу об административном правонарушении в отношении Федерального Уполномоченного.

2. Вопрос о досрочном освобождении Федерального Уполномоченного от должности ставится перед Государственной Думой Федерального Собрания Президентом Российской Федерации.

3. Полномочия Федерального Уполномоченного могут быть прекращены Государственной Думой также ввиду его неспособности по состоянию здоровья или по иным причинам в течение длительного времени (не менее четырех месяцев подряд) исполнять свои обязанности.

4. Федеральный Уполномоченный может быть освобожден от должности также в случае подачи им заявления о сложении полномочий.

5. По представлению Председателя Научно-Консультативного Совета при Федеральном Уполномоченном Президент может поставить вопрос о досрочном освобождении Федерального Уполномоченного от должности перед Государственной Думой.

6. Досрочное освобождение Федерального Уполномоченного от должности производится постановлением Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.

Статья 29

1. В случае досрочного освобождения Федерального Уполномоченного от должности новый Федеральный Уполномоченный должен быть назначен Государственной Думой в течение двух месяцев со дня досрочного освобождения

предыдущего Федерального Уполномоченного от должности в порядке, установленном статьями 16, 18, 20, 22 настоящего Федерального закона.

2. С момента досрочного освобождения Федерального Уполномоченного от должности до назначения нового Федерального Уполномоченного компетенцию исполняющего обязанности Федерального Уполномоченного реализует заместитель Федерального Уполномоченного, который является государственным служащим Аппарата Федерального Уполномоченного.

3. На исполняющего обязанности Федерального Уполномоченного в полной мере распространяются положения настоящего Федерального закона.

Статья 30

1. Уполномоченный в субъекте РФ досрочно освобождается от должности в случаях:

- 1) нарушения требований статьи 25 настоящего Федерального закона;
- 2) вступления в законную силу обвинительного приговора суда в отношении уполномоченного в субъекте РФ;
- 3) вынесения постановления суда о назначении административного наказания по делу об административном правонарушении в отношении уполномоченного в субъекте РФ;

2. Вопрос о досрочном освобождении уполномоченного в субъекте РФ от должности ставится перед Законодательным (представительным) органом субъекта Российской Федерации Федеральным Уполномоченным.

3. Полномочия уполномоченного в субъекте РФ могут быть прекращены Законодательным (представительным) органом субъекта Российской Федерации также ввиду его неспособности по состоянию здоровья или по иным причинам в течение длительного времени (не менее четырех месяцев подряд) исполнять свои обязанности.

4. Уполномоченный в субъекте РФ может быть освобожден от должности также в случае подачи им заявления о сложении полномочий.

5. Иные случаи освобождения уполномоченного в субъекте РФ от должности могут быть установлены Законодательством субъекта Российской Федерации.

6. Досрочное освобождение уполномоченного в субъекте РФ от должности производится постановлением Законодательного (представительного) органа субъекта РФ.

Статья 31

1. В случае досрочного освобождения уполномоченного в субъекте РФ от должности новый уполномоченный в субъекте РФ должен быть назначен Законодательным (представительным) органом субъекта Российской Федерации в течение двух месяцев со дня досрочного освобождения предыдущего уполномоченного в субъекте РФ от должности в порядке, установленном статьями 17, 19, 21, 23 настоящего Федерального закона.

2. С момента досрочного освобождения уполномоченного в субъекте РФ от должности до назначения нового уполномоченного в субъекте РФ компетенцию исполняющего обязанности уполномоченного в субъекте РФ реализует заместитель уполномоченного в субъекте РФ, который является государственным служащим Аппарата уполномоченного в субъекте РФ.

3. На исполняющего обязанности уполномоченного в субъекте РФ распространяются положения настоящего Федерального закона, нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации об Уполномоченном по правам ребёнка.

Глава IV. Компетенция Уполномоченного по правам ребёнка

Статья 32

1. Федеральный Уполномоченный реализует свой статус в пределах компетенции, установленной настоящим Федеральным законом.

2. С целью выполнения своих функций и задач Федеральный Уполномоченный имеет право:

1) запрашивать и получать в установленном порядке необходимые сведения, документы и материалы от федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, организаций и должностных лиц;

2) беспрепятственно посещать федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, организации;

3) проводить самостоятельно или совместно с уполномоченными государственными органами и должностными лицами проверку деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, а также должностных лиц, получать от них соответствующие разъяснения;

4) направлять в федеральные органы исполнительной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления и должностным лицам, в решениях или действиях (бездействии) которых он усматривает нарушение прав и интересов ребенка, свое заключение, содержащее рекомендации относительно возможных и необходимых мер восстановления указанных прав и интересов;

5) привлекать в установленном порядке для осуществления экспертных и научно-аналитических работ, касающихся защиты прав ребенка, научные и

иные организации, а также ученых и специалистов, в том числе, на договорной основе;

6) разрабатывать специальные программы совместно с другими правоохранительными органами и организациями с целью пресечения распространения отрицательно влияющих на развитие ребёнка информационных материалов;

7) запрашивать необходимую информацию, касающуюся вопросов регистрации рождаемости и смертности несовершеннолетних, а также заключённых браков;

8) посещать без специального разрешения места содержания под стражей, в которых пребывают несовершеннолетние;

9) рассматривать адресованные ему предложения, ходатайства, заявления и жалобы несовершеннолетних осуждённых;

10) быть представителем несовершеннолетних детей в Федеральных судах;

11) представлять интересы российских детей на международной арене;

12) исследовать и обнародовать вопросы, имеющие значение для улучшения благополучия российских детей и молодежи;

13) заключать договоры;

14) приобретать имущество и распоряжаться им;

15) проводить правовые экспертизы проектов Законов о защите детства, затрагивающих вопросы реализации и защиты прав, свобод и законных интересов ребёнка;

16) приносить протест на приговор, определение или постановление суда, а также участвовать лично или через своих представителей в судебном рассмотрении дела в порядке надзора;

17) обращаться в Европейский суд по правам человека.

3. С целью выполнения своих функций и задач Федеральный Уполномоченный обязан:

1) обладать знаниями о правах ребёнка в современном мире;

- 2) следовать требованиям международно-правовых документов последних десятилетий;
- 3) отслеживать выполнение Конвенции о правах ребёнка (1989), Женевской Декларации прав ребёнка (1924), Декларации прав ребёнка (1959), что особенно важно при формировании государственной политики в сфере защиты прав ребёнка, а также обеспечения социальной защиты детей;
- 4) изучать зарубежный опыт защиты прав ребёнка;
- 5) выполнять обязательства, принятые в связи с ратификацией Конвенции о правах ребёнка;
- 6) осуществлять контроль за соблюдением прав ребёнка и обеспечением гарантий их защиты;
- 7) оказывать методическую помощь уполномоченным в субъектах РФ;
- 8) добиваться изменения демографических процессов в сторону увеличения количественных и качественных показателей рождения детей;
- 9) влиять на изменение отношения государства и общества к детям;
- 10) выстраивать новую этику взаимоотношений мира взрослых с миром детства;
- 11) сосредотачиваться на поддержке института семьи, как наиболее благоприятной для развития ребёнка сферы, посредством всех доступных средств;
- 12) реализовывать положения Национального плана действий в интересах детей;
- 13) координировать деятельность исполнительных и муниципальных органов власти в сфере осуществления государственного управления защитой прав ребёнка;
- 14) влиять на изменение социальной политики государства, её переориентацию на разработку межведомственной системы защиты детства;
- 15) включаться в сложные процессы разрешения детских конфликтов, связанных с проблемами жилья, алиментов, насилия, жестокости в семье, усыновления;

- 16) накапливать опыт и открывать новые перспективные направления в формировании независимого механизма контроля за реализацией прав ребёнка на государственном и региональном уровнях;
- 17) обеспечивать гарантии государственной защиты прав, свобод, и законных интересов ребёнка;
- 18) содействовать беспрепятственной реализации и восстановлению нарушенных прав, свобод и законных интересов ребёнка;
- 19) совершенствовать механизм обеспечения и защиты прав, свобод и законных интересов ребёнка;
- 20) содействовать совершенствованию законодательства о правах, свободах и законных интересах ребёнка;
- 21) разъяснять и пропагандировать права, свободы и законные интересы ребёнка среди детей и их законных представителей;
- 22) содействовать деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных и иных некоммерческих организаций в области обеспечения и защиты прав, свобод и законных интересов ребёнка;
- 23) информировать общественность о состоянии соблюдения и защиты прав, свобод и законных интересов ребёнка, пропагандировать положения Конвенции ООН о правах ребёнка;
- 24) развивать международное сотрудничество в области обеспечения прав, свобод и законных интересов ребёнка;
- 25) осуществлять мониторинг федерального законодательства, регулирующего права несовершеннолетних;
- 26) обобщать статистические данные и анализировать их в целях обретения новых решений проблем детства в Российской Федерации;
- 27) предоставлять информацию детям, родителям, организациям, касающуюся прав и интересов ребёнка;
- 28) выдвигать инициативы и предложения в целях решения государственных проблем в сфере детства;

29) разрабатывать новые формы сотрудничества с другими государственными органами и негосударственными организациями в целях решения проблем детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей;

30) осуществлять надзор за соблюдением положений Конвенции ООН о правах ребёнка на территории Российской Федерации;

31) представлять интересы Российской Федерации на заседаниях Европейской сети омбудсменов по правам детей;

32) защищать интересы детей в государственных органах, а также исследовать условия, в которых они растут и развиваются;

33) реализовывать контрольные функции в отношении деятельности уполномоченных по правам ребёнка в субъектах Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, должностных лиц;

34) руководствоваться в своей деятельности мнением Научно-Консультативного Совета;

35) организовывать заседания Ассоциации уполномоченных по правам ребёнка и выступать на них с ежегодными докладами;

36) обращаться в Генеральную прокуратуру Российской Федерации с требованием проведения экспертизы федерального законодательства в области охраны прав ребёнка;

37) обращаться в суд с заявлением в защиту прав и свобод ребёнка, нарушенных решениями или действиями (бездействием) органов и должностных лиц;

38) ежегодно представлять отчёт о результатах своей деятельности Президенту Российской Федерации, Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации.

4. Федеральным законодательством могут устанавливаться дополнительные обязанности Федерального Уполномоченного по правам ребёнка.

5. Права и обязанности уполномоченного в субъекте РФ устанавливаются законодательством субъекта Российской Федерации об Уполномоченном по правам ребёнка.

6. Уполномоченный в субъекте РФ реализует свой статус в пределах компетенции, установленной настоящим Федеральным законом, законодательством субъекта Российской Федерации об Уполномоченном по правам ребёнка.

Статья 33

С целью защиты прав, свобод и законных интересов ребёнка Федеральный Уполномоченный, уполномоченные в субъектах РФ осуществляют контрольно-надзорную деятельность.

Статья 34

1. Предметом надзора Федерального Уполномоченного является соблюдение международного и российского законодательства о правах и свободах ребёнка

1) федеральными министерствами, государственными комитетами, службами и иными федеральными органами исполнительной власти;

2) представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, их должностными лицами;

3) субъектами осуществления общественного контроля за обеспечением прав ребёнка в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания;

4) органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций.

2. Предмет надзора уполномоченного в субъекте РФ регламентируется законодательством субъекта Российской Федерации об Уполномоченном по правам ребёнка.

3. При осуществлении надзора за исполнением законов о правах ребёнка Федеральный Уполномоченный, уполномоченный в субъекте РФ не подменяют иные государственные органы.

4. При осуществлении полномочий по надзору за соблюдением прав, свобод и законных интересов ребёнка Федеральный Уполномоченный, уполномоченные в субъектах РФ должны:

- 1) рассматривать и проверять любые заявления, жалобы и иные сообщения каждого ребёнка о нарушении его (ребёнка) прав и свобод;
- 2) разъяснять родителям ребёнка порядок защиты прав и свобод (ребёнка);
- 3) принимать меры по предупреждению и пресечению нарушений прав и свобод ребёнка, привлечению к ответственности лиц, нарушивших их (права и свободы ребёнка), и возмещению причиненного ущерба.

Статья 35

1. Федеральный Уполномоченный вправе осуществлять следующие контрольные полномочия в отношении уполномоченного в субъекте РФ:

- 1) вырабатывать единые стандарты государственного управления защитой прав ребёнка, которым обязаны следовать в своей работе уполномоченные в субъектах РФ;
- 2) проверять результаты деятельности;
- 3) коллегиально обсуждать полезный опыт в субъектах РФ;
- 4) истребовать необходимые документы, материалы и иные сведения;
- 5) координировать деятельность, в том числе, на периодических съездах «Ассоциации уполномоченных по правам ребёнка»;

- 6) разрабатывать формы и методы работы;
- 7) разрешать споры и устранять разногласия;
- 8) приостанавливать решения;
- 9) организовывать проведение проверок положения ребёнка в специализированных учреждениях;
- 10) применять меры дисциплинарного воздействия;
- 11) направлять необходимые рекомендации по вопросам защиты прав ребёнка;
- 12) использовать региональные СМИ, освещая в них наиболее важные проблемы осуществления государственного управления защитой детства и обеспечения на территории России положений Конвенции ООН о правах ребёнка;
- 13) заслушивать ежегодный отчёт о результатах деятельности.

2. Федеральный Уполномоченный вправе осуществлять контрольные полномочия в отношении федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации; должностных лиц, органов местного самоуправления, указанные в пп.1, 2, 3, 4 ч.2 ст.32 настоящего Федерального Закона.

3. Федеральный Уполномоченный, за исключением случаев, предусмотренных положениями ст. 56, 64 настоящего Закона, не должен находиться под контролем

- 1) Государственной Думы;
- 2) Правительства РФ.

4. Осуществление контрольных полномочий уполномоченным в субъекте РФ регламентируется законодательством субъекта Российской Федерации об Уполномоченном по правам ребёнка.

Статья 36

Федеральный Уполномоченный, уполномоченные в субъектах РФ рассматривают жалобы детей, их родителей (попечителей), являющихся гражданами Российской Федерации, находящихся на территории Российской Федерации детей иностранных граждан и лиц без гражданства (далее - заявители).

Статья 37

1. Федеральный Уполномоченный рассматривает жалобы на решения или действия (бездействие) государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных служащих.

2. Федеральный Уполномоченный рассматривает жалобы на решения или действия (бездействие) государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных служащих, даже если ранее заявитель обжаловал эти решения или действия (бездействие) в судебном либо административном порядке, но не согласен с решениями, принятыми по его жалобе.

3. Федеральный Уполномоченный не рассматривает жалобы на решения палат Федерального Собрания Российской Федерации и законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

4. Уполномоченный в субъекте РФ рассматривает жалобы на решения или действия (бездействие) органов государственной власти субъекта, органов местного самоуправления в субъекте, государственных гражданских служащих субъекта, муниципальных служащих субъекта, руководителей и должностных лиц организаций независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, нарушающие права, свободы и законные интересы ребёнка.

5. Уполномоченный в субъекте РФ рассматривает жалобы на решения или действия (бездействие) органов государственной власти субъекта, органов местного самоуправления в субъекте, государственных гражданских служащих субъекта, муниципальных служащих субъекта, руководителей и должностных лиц организаций, даже если ранее заявитель обжаловал эти решения или действия (бездействие) в судебном либо административном порядке, но не согласен с решениями, принятыми по его жалобе.

6. Подача жалобы уполномоченному в субъекте РФ не является основанием для отказа в принятии аналогичной жалобы к рассмотрению Федеральным Уполномоченным.

Статья 38

1. Жалоба должна быть подана Федеральному Уполномоченному, уполномоченному в субъекте РФ не позднее истечения года со дня нарушения прав и свобод заявителя или с того дня, когда заявителю стало известно об их нарушении.

2. Жалоба должна содержать фамилию, имя, отчество и адрес заявителя, изложение существа решений или действий (бездействия), нарушивших или нарушающих, по мнению заявителя, его права и свободы, а также сопровождаться копиями решений, принятых по его жалобе, рассмотренной в судебном или административном порядке.

Статья 39

1. Ребёнок может обратиться к Федеральному Уполномоченному следующими способами:

1) отправить письмо:

а) заказное на Почте России (125993, г. Москва, ГСП-3, Миусская пл., д.7 стр. 1);

б) электронное: Ombudsmen-children@yahoo.com;

2) написать в Интернет-приёмную:

а) на официальном сайте Уполномоченного в сети Интернет: www.rfdeti.ru;

б) оставить обращение в Twitter - аккаунте (@RFdeti);

3) позвонить на горячую линию Уполномоченного: 88001000000;

4) через органы опеки и попечительства;

5) через Комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав;

б) посредством персонального приёма.

2. Порядок обращения к уполномоченному в субъекте РФ регламентируется законодательством субъекта Российской Федерации об Уполномоченном по правам ребёнка.

Статья 40

Жалоба, направляемая Федеральному Уполномоченному, уполномоченному в субъекте РФ не облагается государственной пошлиной.

Статья 41

1. Жалобы, адресованные Федеральному Уполномоченному лицами, находящимися в местах принудительного содержания, просмотру администрацией мест принудительного содержания не подлежат и в течение 24 часов направляются Федеральному Уполномоченному.

2. Жалобы, адресованные уполномоченному в субъекте РФ лицами, находящимися в местах принудительного содержания, просмотру администрацией мест принудительного содержания не подлежат и в течение 24 часов направляются уполномоченному в субъекте РФ.

Статья 42

1. Получив жалобу, Федеральный Уполномоченный, уполномоченный в субъекте РФ имеют право:

- 1) принять жалобу к рассмотрению;
- 2) разъяснить заявителю средства, которые тот вправе использовать для защиты своих прав и свобод;
- 3) передать жалобу государственному органу, органу местного самоуправления или должностному лицу, к компетенции которых относится разрешение жалобы по существу;
- 4) отказать в принятии жалобы к рассмотрению.

2. О принятом решении Федеральный Уполномоченный, уполномоченный в субъекте РФ в десятидневный срок уведомляют заявителя. В случае начала рассмотрения жалобы Федеральный Уполномоченный, уполномоченный в субъекте РФ информируют также государственный орган, орган местного самоуправления или должностное лицо, решения или действия (бездействие) которых обжалуются.

3. Отказ в принятии жалобы к рассмотрению должен быть мотивирован. Отказ в принятии жалобы к рассмотрению обжалованию не подлежит.

Статья 43

При наличии информации о массовых или грубых нарушениях прав, свобод и законных интересов ребёнка, либо в случаях, имеющих особое общественное значение или связанных с необходимостью защиты интересов лиц, не способных самостоятельно использовать правовые средства защиты, Федеральный Уполномоченный, уполномоченный в субъекте РФ вправе принять по собственной инициативе соответствующие меры в пределах своей компетенции.

Статья 44

1. Приступив к рассмотрению жалобы, Федеральный Уполномоченный, уполномоченный в субъекте РФ вправе обратиться к компетентным государственным органам или должностным лицам за содействием в проведении проверки обстоятельств, подлежащих выяснению.

2. Проверка не может быть поручена государственному органу, органу местного самоуправления или должностному лицу, решения или действия (бездействие) которых обжалуются.

Статья 45

1. При проведении проверки по жалобе Федеральный Уполномоченный вправе:

1) беспрепятственно посещать все органы государственной власти, органы местного самоуправления, присутствовать на заседаниях их коллегиальных органов, а также беспрепятственно посещать предприятия, учреждения и организации независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, воинские части, общественные объединения;

2) запрашивать и получать от государственных органов, органов местного самоуправления и у должностных лиц и государственных служащих сведения, документы и материалы, необходимые для рассмотрения жалобы;

3) получать объяснения должностных лиц и государственных служащих, исключая судей, по вопросам, подлежащим выяснению в ходе рассмотрения жалобы;

4) проводить самостоятельно или совместно с компетентными государственными органами, должностными лицами и государственными служащими проверку деятельности государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц;

5) поручать компетентным государственным учреждениям проведение экспертных исследований и подготовку заключений по вопросам, подлежащим выяснению в ходе рассмотрения жалобы;

б) знакомиться с уголовными, гражданскими делами и делами об административных правонарушениях, решения (приговоры) по которым вступили в законную силу, а также с прекращенными производством делами и материалами, по которым отказано в возбуждении уголовных дел.

2. По вопросам своей деятельности Федеральный Уполномоченный пользуется правом безотлагательного приема руководителями и другими должностными лицами расположенных на территории Российской Федерации органов государственной власти, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений и организаций независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, руководителями общественных объединений, лицами начальствующего состава Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск и воинских формирований, администрацией мест принудительного содержания.

3. Права уполномоченного в субъекте РФ при проведении проверки по жалобе устанавливаются законодательством субъекта Российской Федерации об Уполномоченном по правам ребёнка.

4. По вопросам своей деятельности уполномоченный в субъекте РФ пользуется правом безотлагательного приема руководителями и другими должностными лицами расположенных на территории субъекта Российской Федерации органов государственной власти, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений и организаций независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, руководителями общественных объединений, администрацией мест принудительного содержания.

Статья 46

1. Предоставление Федеральному Уполномоченному, уполномоченному в субъекте РФ информации, составляющей государственную, коммерческую либо иную охраняемую законом тайну, осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации.

2. Федеральный Уполномоченный, уполномоченный в субъекте РФ вправе отказаться от дачи свидетельских показаний по гражданскому или уголовному делу об обстоятельствах, ставших ему известными в связи с выполнением его обязанностей.

Статья 47

При рассмотрении жалобы Федеральный Уполномоченный, уполномоченный в субъекте РФ обязаны предоставить государственному органу, органу местного самоуправления или должностному лицу, чьи решения или действия (бездействие) обжалуются, возможность дать свои объяснения по любым вопросам, подлежащим выяснению в процессе проверки, а также мотивировать свою позицию в целом.

Статья 48

1. О принятом решении по жалобе Федеральный Уполномоченный, уполномоченный в субъекте РФ обязаны известить заявителя в срок не позднее 7 дней с момента принятия жалобы к рассмотрению.

2. При необходимости проведения расследования о принятом решении по жалобе Федеральный Уполномоченный, уполномоченный в субъекте РФ обязаны известить заявителя в срок не позднее 30 дней с момента принятия жалобы к рассмотрению.

3. В случае установления факта нарушения прав заявителя Федеральный Уполномоченный обязан принять меры в пределах его компетенции, определенной настоящим Федеральным законом.

4. В случае установления факта нарушения прав заявителя уполномоченный в субъекте РФ обязан принять меры в пределах его компетенции, определенной законодательством субъекта Российской Федерации об Уполномоченном по правам ребёнка.

Статья 49

Федеральный Уполномоченный, уполномоченный в субъекте РФ обязаны направить государственному органу, органу местного самоуправления или должностному лицу, в решениях или действиях (бездействии) которых он усматривает нарушение прав, свобод и законных интересов детей, свое заключение, содержащее рекомендации относительно возможных и необходимых мер восстановления указанных прав, свобод и законных интересов.

Статья 50

1. До вынесения окончательного решения материалы, полученные при рассмотрении жалобы, разглашению не подлежат.

2. Федеральный Уполномоченный, уполномоченный в субъекте РФ не вправе разглашать ставшие им известными в процессе рассмотрения жалобы сведения о частной жизни заявителя и других лиц без их письменного согласия.

Статья 51

1. Федеральный Уполномоченный вправе осуществлять расследование с целью решить:

1) учитывают ли государственные органы интересы и мнения детей и молодёжи при принятии решений или совершении действий, которые затрагивают таких детей и молодёжь (общее расследование массовых нарушений прав, свобод и законных интересов детей);

2) учитывают ли государственные органы интересы и мнения конкретного ребёнка при принятии решений или совершении действий, которые затрагивают этого ребёнка (частное расследование нарушений прав, свобод и законных интересов конкретного ребёнка).

2. Уполномоченный в субъекте РФ вправе осуществлять расследование с целью решить:

1) учитывают ли государственные органы субъекта Российской Федерации интересы и мнения детей и молодёжи при принятии решений или совершении действий, которые затрагивают таких детей и молодёжь (общее расследование массовых нарушений прав, свобод и законных интересов детей);

2) учитывают ли государственные органы субъекта Российской Федерации интересы и мнения конкретного ребёнка при принятии решений или совершении действий, которые затрагивают этого ребёнка (частное расследование нарушений прав, свобод и законных интересов конкретного ребёнка).

3. Федеральный Уполномоченный, уполномоченный в субъекте РФ вправе проводить общее расследование, только если они, рассмотрев имеющиеся доказательства и любую информацию, полученную о деле, обоснованно удостоверятся в том, что предмет расследования затрагивает права, свободы и законные интересы, имеющие особое значение для

1) детей и молодежи в целом;

2) для отдельных групп детей и молодежи.

4. Федеральный Уполномоченный, уполномоченный в субъекте РФ вправе проводить расследование, только если они, рассмотрев имеющиеся дока-

зательства и любую информацию, полученную о деле, обоснованно удостоверятся в том, что расследование не будет дублировать работу, которая является функцией другого государственного органа.

5. В случаях, когда Федеральный Уполномоченный, уполномоченный в субъекте РФ считают, что дело может быть разрешено без проведения расследования, они оперативно принимают самостоятельное целесообразное решение, способствующее восстановлению нарушенных прав, свобод и законных интересов детей, каждого ребёнка.

Статья 52

1. Перед началом проведения расследования Федеральный Уполномоченный, уполномоченный в субъекте РФ должны:

- 1) составить план расследования;
- 2) принять меры, которые они посчитает целесообразными, с целью уведомления о расследовании и доведения его плана до сведения лиц, которых оно может затронуть.

2. Общее расследование должно проводиться публично, за исключением случаев, когда Федеральный Уполномоченный, уполномоченный в субъекте РФ считают, что сбор доказательств частным образом является необходимым или целесообразным.

3. Частное расследование должно проводиться на основе конфиденциальности.

Статья 53

1. Федеральный Уполномоченный, уполномоченный в субъекте РФ могут требовать от любого лица:

- 1) дачи показаний по любому вопросу в рамках условий расследования;

2) представления документов, находящихся на хранении или под контролем такого лица, которые имеют отношение к любому вопросу, связанному с проведением расследования.

2. С целью извещения о требовании дачи показаний или предъявлении документов лицу направляется уведомление в письменной форме с указанием:

1) времени и места явки к Федеральному Уполномоченному, уполномоченному в субъекте РФ;

2) вопросов, на которые такое лицо должно дать ответы;

3) материалов, необходимых для предоставления;

4) срока представления материалов.

3. Уведомление предоставляется физическому лицу путем направления заказным письмом или курьерской доставкой на адрес по месту регистрации такого лица или последний из известных адресов его проживания.

4. Любое заявление, сделанное лицом в ответ на вопрос, заданный Федеральным Уполномоченным, уполномоченным в субъекте РФ, не может быть использовано против такого лица, за исключением случаев производства по делу в отношении лжесвидетельства, относящихся к такому заявлению.

5. Лицо, получившее уведомление, предусмотренное частью 2 настоящей статьи, обязано:

1) явиться к Федеральному Уполномоченному, уполномоченному в субъекте РФ для дачи ответов на любые вопросы, касающиеся темы, указанной в уведомлении;

2) предоставить материалы, необходимые для производства расследования нарушений прав, свобод и законных интересов ребёнка.

6. Лицо, отказавшееся в соответствии с требованиями уведомления явиться к Федеральному Уполномоченному, уполномоченному в субъекте РФ, а также намеренно изменившее, скрывшее или уничтожившее материалы, необхо-

димые для производства расследования нарушений прав, свобод и законных интересов ребёнка, несет суммарную ответственность в виде штрафа в размере 100000 рублей.

7. Защитой в отношении лица, обвиняемого в совершении правонарушения, предусмотренного частью 6 настоящей статьи, является предоставление доказательств наличия разумного оправдания для отказа или неспособности выполнить требования.

8. Если доказано, что правонарушение, предусмотренное частью 6 настоящей статьи, было совершено юридическим лицом по требованию руководителя соответствующего юридического лица, то такой руководитель, а также юридическое лицо подлежат преследованию.

9. Федеральный Уполномоченный, уполномоченный в субъекте РФ имеют право по собственному усмотрению платить вознаграждения и компенсировать расходы лицам, предоставляющим документы, которые у них были затребованы.

Статья 54

1. По результатам проведения расследования и (или) рассмотрения жалобы Федеральный Уполномоченный, уполномоченный в субъекте РФ вправе:

1) обратиться в суд с заявлением в защиту прав и свобод, нарушенных решениями или действиями (бездействием) государственного органа, органа местного самоуправления или должностного лица, а также лично, либо через своего представителя участвовать в процессе в установленных законом формах;

2) незамедлительно обратиться в компетентные государственные органы с ходатайством о возбуждении дисциплинарного или административного производства либо уголовного дела в отношении должностного лица, в решениях или действиях (бездействии) которого усматриваются нарушения прав и свобод человека и гражданина;

3) обратиться в суд или прокуратуру с ходатайством о проверке вступившего в законную силу решения, приговора суда, определения или постановления суда либо постановления судьи;

4) изложить свои доводы должностному лицу, которое вправе вносить протесты, а также присутствовать при судебном рассмотрении дела в порядке надзора;

5) обращаться в Конституционный Суд Российской Федерации с жалобой на нарушение конституционных прав и свобод граждан законом, примененным или подлежащим применению в конкретном деле.

2. Заявление или жалоба, направляемые Федеральным Уполномоченным, уполномоченным в субъекте РФ в соответствии с пп.1, 5 ч.1 настоящей статьи, государственной пошлиной не облагаются.

Статья 55

1. Федеральный Уполномоченный, уполномоченный в субъекте РФ вправе опубликовать принятое ими заключение.

2. Периодическое печатное издание, одним из учредителей (соучредителей) которого являются государственные или муниципальные органы, органы местного самоуправления, государственные предприятия, учреждения и организации либо которое финансируется полностью или частично за счет средств федерального бюджета или бюджета субъекта Российской Федерации, не вправе отказывать в публикации заключений и иных документов Федерального Уполномоченного, уполномоченного в субъекте РФ.

Статья 56

1. По завершении любого расследования Федеральный Уполномоченный обязан вынести на рассмотрение Парламента отчет о проведении:

- 1) общего расследования;
- 2) частного расследования.

2. Отчет должен содержать в себе рекомендации Федерального Уполномоченного, составленные на основании проведенного расследования.

3. Отчет о расследовании деятельности должностных лиц, персональные данные которых представлены в отчете, или личность которых можно определить, изучив отчет, может быть вынесен на рассмотрение Парламента, только если таким лицам была предоставлена копия проекта отчета и возможность сделать заявления в отношении него.

Статья 57

1. По завершении любого расследования уполномоченный в субъекте РФ обязан вынести на рассмотрение Законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации отчет о проведении:

- 1) общего расследования;
- 2) частного расследования.

2. Отчет должен содержать в себе рекомендации уполномоченного в субъекте РФ, составленные на основании проведенного расследования.

3. Отчет о расследовании деятельности должностных лиц, персональные данные которых представлены в отчете, или личность которых можно определить, изучив отчет, может быть вынесен на рассмотрение Законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации, только если таким лицам была предоставлена копия проекта отчета и возможность сделать заявления в отношении него.

Статья 58

1. В отношении любой рекомендации Федерального Уполномоченного, уполномоченного в субъекте РФ отчет должен включать в себя требование о принятии ответных мер.

2. Требование о принятии ответных мер представляет собой предписание о том, что государственные органы, должностные лица, органы местного самоуправления в течение определенного периода времени, обоснованно требуемого Федеральным Уполномоченным, уполномоченным в субъекте РФ, должны предоставить Федеральному Уполномоченному, уполномоченному в субъекте РФ письменное заявление с указанием

- 1) действий или предлагаемых действий в ответ на рекомендацию;
- 2) причин невыполнения действий в ответ на рекомендацию.

3. В случаях, когда в отчете о расследовании содержится требование о принятии ответных мер, Федеральный Уполномоченный, уполномоченный в субъекте РФ обязаны предоставить копию отчета государственному органу, должностному лицу, органу местного самоуправления.

Статья 59

Федеральный Уполномоченный, уполномоченный в субъекте РФ гарантируют, что, насколько это целесообразно, отчет не называет и не идентифицирует ребенка, молодого человека или группу детей, молодых людей, о которых в нем говорится.

Статья 60

1. Федеральный Уполномоченный, уполномоченный в субъекте РФ обязаны опубликовать любое заявление, предоставленное в ответ на требование

о принятии ответных мер на рекомендацию, вытекающую из общего расследования.

2. Часть 1 настоящей статьи не применяется, если Федеральный Уполномоченный, уполномоченный в субъекте РФ считают публикацию нецелесообразной.

3. Федеральный Уполномоченный, уполномоченный в субъекте РФ вправе опубликовать любое заявление, предоставленное в ответ на требование о реагировании на рекомендацию, вытекающую из частного расследования.

4. Федеральный Уполномоченный, уполномоченный в субъекте РФ обязаны обеспечить, насколько это обоснованно и осуществимо с практической точки зрения, чтобы в версии заявления, которая публикуется на основании частей 1 и 3 настоящей статьи, не называлось имя и не идентифицировался ребенок или молодой человек, либо группа детей или молодых людей, упомянутых в нем.

5. Федеральный Уполномоченный, уполномоченный в субъекте РФ вправе придать огласке факт невыполнения требования о реагировании на его рекомендацию, если посчитает это целесообразным.

Статья 61

По результатам изучения и анализа информации о нарушении прав, свобод и законных интересов детей, обобщения итогов проведения расследований и рассмотрения жалоб Федеральный Уполномоченный вправе

1) направлять государственным органам, органам местного самоуправления и должностным лицам свои замечания и предложения общего характера, относящиеся к обеспечению прав, свобод и законных интересов детей, совершенствованию административных процедур;

2) обращаться к субъектам права законодательной инициативы с предложениями об изменении и о дополнении федерального законодательства и законодательства субъектов Российской Федерации либо о восполнении пробелов

в федеральном законодательстве и законодательстве субъектов Российской Федерации, если Федеральный Уполномоченный полагает, что решения или действия (бездействие) государственных органов, органов местного самоуправления или должностных лиц, нарушающие права, свободы и законные интересы детей, совершаются на основании и во исполнение федерального законодательства и законодательства субъектов Российской Федерации, либо в силу существующих пробелов в федеральном законодательстве и законодательстве субъектов Российской Федерации, либо в случае, если законодательство противоречит общепризнанным принципам и нормам международного права и международным договорам Российской Федерации.

Статья 62

По результатам изучения и анализа информации о нарушении прав, свобод и законных интересов детей, обобщения итогов проведения расследований и рассмотрения жалоб уполномоченный в субъекте РФ вправе

1) направлять государственным органам, органам местного самоуправления и должностным лицам свои замечания и предложения общего характера, относящиеся к обеспечению прав, свобод и законных интересов детей, совершенствованию административных процедур;

2) обращаться к субъектам права законодательной инициативы с предложениями об изменении и о дополнении законодательства субъекта Российской Федерации либо о восполнении пробелов в законодательстве субъекта Российской Федерации, если уполномоченный в субъекте РФ полагает, что решения или действия (бездействие) государственных органов, органов местного самоуправления или должностных лиц, нарушающие права, свободы и законные интересы детей, совершаются на основании и во исполнение законодательства субъекта Российской Федерации, либо в силу существующих пробелов в законо-

дательстве субъекта Российской Федерации, либо в случае, если законодательство противоречит общепризнанным принципам и нормам международного права и международным договорам Российской Федерации.

Статья 63

1. В случае грубого или массового нарушения гарантированных Конституцией Российской Федерации, Женевской Декларацией прав ребёнка, Декларацией прав ребёнка, Конвенцией ООН о правах ребёнка прав, свобод и законных интересов детей Федеральный Уполномоченный вправе:

1) выступить с докладом на очередном заседании Государственной Думы;

2) обратиться в Государственную Думу с предложением о создании парламентской комиссии по расследованию фактов и обстоятельств, послуживших основанием для проведения парламентского расследования, принимать участие в работе указанной комиссии непосредственно либо через своего представителя, а также участвовать в заседаниях палат Федерального Собрания Российской Федерации при рассмотрении ими вопроса об утверждении итогового доклада указанной комиссии.

2. Федеральный Уполномоченный вправе обратиться в Государственную Думу с предложением о проведении парламентских слушаний по фактам нарушения прав, свобод и законных интересов детей, а также непосредственно либо через своего представителя участвовать в проводимых парламентских слушаниях.

Статья 64

1. По окончании календарного года Федеральный Уполномоченный направляет доклад о своей деятельности Президенту Российской Федерации, в

Совет Федерации и Государственную Думу, Правительство Российской Федерации, Конституционный Суд Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации, Высший Арбитражный Суд Российской Федерации, Генеральному прокурору Российской Федерации и Председателю Следственного комитета Российской Федерации.

2. Доклад включает в свое содержание:

1) обзор проблем, которые в течение периода, рассматриваемого в докладе, определены Федеральным Уполномоченным как весьма актуальные для детей и молодежи;

2) обзор деятельности Федерального Уполномоченного за такой период, в том числе, обзор мер, принятых для выполнения каждой из функций Уполномоченного;

3) рекомендации Федерального Уполномоченного, составленные в результате правозащитной деятельности;

4) обзор работы, которая должна быть выполнена Федеральным Уполномоченным за год, следующий за периодом, рассматриваемым в докладе, в том числе, стратегия вовлечения детей и молодых людей в деятельность Уполномоченного.

3. По отдельным вопросам соблюдения прав, свобод и законных интересов детей в Российской Федерации Федеральный Уполномоченный может направлять в Государственную Думу специальные доклады.

4. Федеральный Уполномоченный имеет право представить Государственной Думе и другие доклады о выполнении своих функций Федерального Уполномоченного, которые он сочтет необходимыми или целесообразными.

5. Ежегодные доклады Федерального Уполномоченного подлежат обязательному официальному опубликованию в "Российской газете", специальные доклады по отдельным вопросам могут быть опубликованы по решению Федерального Уполномоченного в "Российской газете" и в других изданиях.

Статья 65

1. Должностные лица обязаны бесплатно и беспрепятственно предоставлять Федеральному Уполномоченному, уполномоченному в субъекте РФ запрошенные материалы и документы, иную информацию, необходимую для осуществления его полномочий.

2. Запрошенные материалы и документы и иная информация должны быть направлены Федеральному Уполномоченному, уполномоченному в субъекте РФ не позднее 48 часов с момента получения запроса, если в самом запросе не установлен иной срок.

Статья 66

1. Государственный орган, орган местного самоуправления или должностное лицо, получившие заключение Федерального Уполномоченного, содержащее его рекомендации, обязаны в месячный срок рассмотреть их и о принятых мерах в письменной форме сообщить Федеральному Уполномоченному.

2. Государственный орган, орган местного самоуправления или должностное лицо, получившие заключение уполномоченного в субъекте РФ, содержащее его рекомендации, обязаны в месячный срок рассмотреть их и о принятых мерах в письменной форме сообщить уполномоченному в субъекте РФ.

Статья 67

Вмешательство в деятельность Федерального Уполномоченного с целью повлиять на его решение, неисполнение должностными лицами обязанностей, установленных настоящим Федеральным законом, а равно воспрепятствование деятельности Федерального Уполномоченного в иной форме влечет ответственность, установленную законодательством Российской Федерации.

Статья 67.1

1. Федеральный Уполномоченный осуществляет взаимодействие с общественными наблюдательными комиссиями, сформированными в субъектах Российской Федерации в целях содействия реализации государственной политики в области обеспечения прав ребёнка в местах принудительного содержания.

2. Общественные наблюдательные комиссии, указанные в пункте 1 настоящей статьи, ежегодно направляют Федеральному Уполномоченному материалы по итогам осуществления общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания.

3. Общественная палата Российской Федерации информирует Федерального Уполномоченного о том, что в соответствующем субъекте Российской Федерации сформирована в правомочном составе общественная наблюдательная комиссия, а также об изменениях в ее составе.

Статья 68

1. Федеральный Уполномоченный осуществляет взаимодействие с федеральными органами государственной власти, федеральными государственными органами, органами государственной власти субъектов РФ, государственными органами субъектов РФ, органами местного самоуправления в целях защиты прав, свобод и законных интересов каждого ребёнка.

2. С целью осуществления полноценной реализации в Российской Федерации положений Конвенции ООН о правах ребёнка Федеральный Уполномоченный взаимодействует:

- 1) с Организацией Объединённых Наций, её органами (Комитетом ООН о правах ребёнка);
- 2) со специализированными учреждениями (ЮНИСЕФ, МОТ, ВОЗ);

3) с Европейской сетью омбудсменов по правам ребёнка; Британско-ирландской сетью комиссаров по делам детей;

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

Статья 69

1. На Федерального Уполномоченного, уполномоченных в субъектах РФ распространяются ограничения, запреты и обязанности, установленные Федеральным законом от 25 декабря 2008 года N 273-ФЗ «О противодействии коррупции».

2. Федеральный Уполномоченный вправе участвовать в заседаниях Координационного совещания руководителей правоохранительных органов по борьбе с преступностью.

Глава V. Аппарат Уполномоченного

Статья 70

1. Для обеспечения деятельности Федерального Уполномоченного создается рабочий аппарат.

2. Рабочий аппарат Федерального Уполномоченного осуществляет юридическое, организационное, научно-аналитическое, информационно-справочное и иное обеспечение деятельности Федерального Уполномоченного.

3. Федеральный Уполномоченный и его рабочий аппарат являются государственным органом с правом юридического лица, имеющим расчетный и иные счета, печать и бланки со своим наименованием и с изображением Государственного герба Российской Федерации.

Статья 71

1. Для обеспечения деятельности уполномоченного в субъекте РФ создается рабочий аппарат.

2. Рабочий аппарат уполномоченного в субъекте РФ осуществляет юридическое, организационное, научно-аналитическое, информационно-справочное и иное обеспечение деятельности уполномоченного в субъекте РФ.

3. Уполномоченный в субъекте и его рабочий аппарат являются государственным органом субъекта с правом юридического лица, имеющим расчетный и иные счета, печать и бланки со своим наименованием и с изображением Государственного герба субъекта Российской Федерации.

Статья 72

1. Финансирование деятельности Федерального Уполномоченного и его рабочего аппарата осуществляется из средств федерального бюджета.

2. Дополнительные расходы Федерального Уполномоченного на организацию правозащитной деятельности компенсируются из средств федерального бюджета.

3. В федеральном бюджете ежегодно предусматриваются отдельной строкой средства, необходимые для обеспечения деятельности Федерального Уполномоченного и его рабочего аппарата.

4. Федеральный Уполномоченный самостоятельно разрабатывает и исполняет свою смету расходов.

5. Финансовая отчетность предоставляется Федеральным Уполномоченным в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

6. Финансовым годом Федерального Уполномоченного является

а) период, начинающийся с момента назначения Федерального Уполномоченного на должность и заканчивающийся 31 марта, следующего за данной датой;

б) каждый последующий год, заканчивающийся 31 марта.

7. Финансовая отчетность деятельности Федерального Уполномоченного публикуется в «Российской газете» и «Вестнике Уполномоченного по правам ребёнка».

8. Имущество, необходимое Федеральному Уполномоченному и его рабочему аппарату для осуществления их деятельности, находится в их оперативном управлении и является государственной собственностью. Федеральный Уполномоченный обеспечивается документами, принятыми палатами Федерального Собрания Российской Федерации, документами, другими информационными и справочными материалами, официально распространяемыми Администрацией Президента Российской Федерации, Правительством Российской Федерации, Конституционным Судом Российской Федерации, Верховным Судом Российской Федерации, Высшим Арбитражным Судом Российской Федерации, Генеральным прокурором Российской Федерации, иными государственными органами, общественными объединениями, а также другими информационными и справочными материалами.

Статья 73

1. Федеральный Уполномоченный назначает одного из членов своего Аппарата материально ответственным лицом, функциями которого являются:

- 1) подписание сметы расходов;
- 2) обеспечение правильности и регулярности ведения финансовой деятельности;
- 3) обеспечение экономически эффективного и результативного использования ресурсов.

2. Материально ответственное лицо несет ответственность перед Федеральным Уполномоченным.

3. Материально ответственное лицо обязано постоянно вести надлежащий бухгалтерский учет и подготавливать годовую финансовую отчетность.

4. Материально ответственное лицо направляет копию годовой финансовой отчетности Председателю Счётной палаты Российской Федерации.

Статья 74

1. Федеральный Уполномоченный утверждает структуру рабочего аппарата, положение о нем и его структурных подразделениях и непосредственно руководит его работой.

2. В пределах сметы расходов Федеральный Уполномоченный устанавливает численность и штатное расписание своего рабочего аппарата.

3. По вопросам, связанным с руководством рабочим аппаратом, Федеральный Уполномоченный издает распоряжения.

4. Федеральный Уполномоченный имеет право на получение дополнительных материальных выплат.

5. Государственная Дума вправе принять решение о выплате дополнительных пенсий, пособий и премий лицу, которое ранее замещало должность Федерального Уполномоченного.

Статья 75

1. Материальные гарантии независимости Федерального Уполномоченного, связанные с оплатой труда, медицинским, социальным и иным обеспечением и обслуживанием, устанавливаются применительно к соответствующим гарантиям, предусмотренным законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации для лиц, замещающих должности государственной гражданской службы Российской Федерации.

2. Права, обязанности и ответственность работников рабочего аппарата Федерального Уполномоченного, а также условия прохождения ими государственной службы определяются Федеральными законами и иными нормативными правовыми актами о федеральной государственной службе, а также законодательством Российской Федерации о труде.

Статья 76

Организационное и финансовое обеспечение деятельности уполномоченного в субъекте РФ регламентируется законодательством субъекта Российской Федерации об Уполномоченном в субъекте.

Статья 77

При Федеральном Уполномоченном с целью оказания консультативной помощи функционирует Научно-Консультативный совет из лиц, обладающих необходимыми познаниями в области прав и свобод ребёнка.

Глава VI. Заключительные и переходные положения

Статья 78

Местом постоянного нахождения Федерального Уполномоченного является город Москва.

Статья 79

1. В срок не позднее 30 дней со дня вступления в силу настоящего Федерального закона Государственная Дума Федерального Собрания российской Федерации принимает Постановление о назначении на должность Федерального Уполномоченного в порядке, установленном главой 3 настоящего Федерального закона.

2. В срок не позднее 30 дней со дня назначения на должность Федерального Уполномоченного законодательные (представительные) органы государственной власти 85 субъектов Российской Федерации принимают Постановление о назначении на должность уполномоченных по правам ребёнка в субъектах РФ в порядке, установленном главой 3 настоящего Федерального закона.

3. С момента вступления в силу настоящего Федерального закона и до назначения лиц на должность Федерального Уполномоченного, уполномоченных в субъектах РФ в порядке, установленном главой 3 настоящего Федерального закона, Федеральный Уполномоченный, уполномоченные в субъектах РФ продолжают осуществлять свои полномочия.

Статья 80

Настоящий Федеральный закон вступает в силу с 1 января 2015 года.

**Президент
Российской Федерации**

**ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА
К проекту Федерального Закона
«Об Уполномоченном по правам ребёнка в Российской Федерации»**

В последнее время руководством страны неоднократно ставилась задача обеспечить реализацию и защиту прав, свобод и законных интересов детей, провозглашенных Конвенцией ООН о правах ребёнка.

В Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012 - 2017 годы, утверждённой Указом Президента Российской Федерации от 01.06.2012 г. № 761, установлено, что к мерам, направленным на реформирование законодательства Российской Федерации в части, касающейся защиты прав и интересов детей, относится усиление института уполномоченных по правам ребенка путем принятия соответствующих законодательных актов, определяющих их компетенцию и права, включая право на обращение в суд, порядок представления докладов.

Представляется важным заметить, что реформирование должно коснуться как Федерального законодательства об Уполномоченном по правам ребёнка, так и регионального.

Целью представленного законопроекта является определение в рамочном формате основ, во-первых, реализации компетенции Федерального Уполномоченного по правам ребёнка, чей статус в полной мере не урегулирован на федеральном уровне, во-вторых, единой системы института Уполномоченного по правам ребёнка.

Предметом правового регулирования законопроекта выступают отношения, отнесённые к сфере совместного ведения, которые имеют отличную специфику в различных российских регионах. Вследствие этого рамочный формат обусловлен тем, что федеральное законодательное регулирование основ института Уполномоченного по правам ребёнка ограничивается лишь общими вопросами, во-первых, организации и функционирования данного института, во-вторых, реализации статуса Федерального Уполномоченного. Это связано с тем, что комплексная детализация на федеральном уровне деятельности региональных Уполномоченных по правам ребёнка нецелесообразна и недемократична.

С целью повышения эффективности государственного управления защитой детства, соблюдения государственными органами прав, свобод и законных интересов ребёнка, регламентированных Конвенцией ООН о правах ребёнка, законопроектом предлагается обеспечить, во-первых, полноценную реализацию административно-правового статуса Федерального Уполномоченного, во-вторых, функционирование Федерального Уполномоченного, уполномоченных в субъектах РФ в рамках единой системы.

В настоящее время административно-правовой статус Федерального Уполномоченного регулируется специальным Президентским Указом об Уполномоченном.

Однако такой важный документ, как Указ Президента РФ №986, не отвечает в полной мере стандартам

- Комитета ООН по правам ребёнка;
- ЮНИСЕФ;
- Европейской сети Омбудсменов по правам ребёнка (ENOC)¹.

В Указе Президента РФ № 986 не прописаны основные направления деятельности, цели, задачи, формы и методы, обязанности, порядок рассмотрения и

¹ Европейская Ассоциация Уполномоченных по правам ребёнка.

разрешения жалобы ребёнка на действия государственных органов, а также другие элементы статуса Уполномоченного по правам ребёнка, кроме назначения на должность, освобождения от неё и общих прав.

Например, в Североевропейских государствах, а также в Шотландии и в Уэльсе приняты Законы об Омбудсменах (Комиссарах) по правам ребёнка:

– в Швеции – The Ombudsman for Children Act²;

– в Финляндии – Law on the Ombudsman for Children³;

– в Норвегии – Act № 5 Relating to the Ombudsman for children⁴;

– в Шотландии – Commissioner for Children and Young People (Scotland) Act⁵;

– в Уэльсе – Children's Commissioner for Wales Act⁶.

Отсутствие Федерального закона об Уполномоченном по правам ребёнка в России не позволяет повысить эффективность осуществления государственного управления сферой защиты детства. В результате Уполномоченный не может до конца гарантировать реализацию и соблюдение прав, свобод и законных интересов детей, проживающих на территории Российской Федерации.

Представляется важным заметить, что проведение Уполномоченным расследований – это деятельность, в соответствии с которой права и свободы ребёнка являются высшей ценностью, а их защита – первейшая обязанность государства. Российский Уполномоченный, в отличие от Шотландского Комиссара по делам детей и молодёжи, не обладает правом проведения расследований.

Законопроектом предусматривается внедрение проведения расследований в деятельность Уполномоченного по правам ребёнка в связи с тем, что функция

² The Ombudsman for Children Act (Lag (1993:335) om Barnombudsman). Режим доступа: URL: <http://www.barnombudsmannen.se/om-oss/lag-och-forordning/> (последнее посещение – 23 августа 2014 года).

³ Laki lapsiasiavaltuutetusta 21.12.2004/1221 (Law on the Ombudsman for Children 21.12.2004/1221). Режим доступа: URL: <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2004/20041221?search%5Btype%5D=pika&search%5Bpika%5D=2004%2F1221> (последнее посещение – 23 августа 2014 года).

⁴ Lov om barneombud (Act No. 5 of March 6. 1981 Relating to the Ombudsman for children). Режим доступа: URL: <http://barneombudet.no/om-barneombudet/hva-barneombudet-gjor/lov-om-barneombud/>; <http://barneombudet.no/english/act-and-instructions-for-the-ombudesman/> (последнее посещение – 23 августа 2014 года).

⁵ Commissioner for Children and Young People (Scotland) Act 2003. Режим доступа: URL: http://www.legislation.gov.uk/asp/2003/17/pdfs/asp_20030017_en.pdf (последнее посещение – 23 августа 2014 года).

⁶ Children's Commissioner for Wales Act 2001. Режим доступа: URL: <http://www.childcom.org.uk/uploads/publications/440.pdf> (последнее посещение – 23 августа 2014 года).

проведения расследований является государственной гарантией защиты предусмотренных законодательством прав, свобод и законных интересов ребёнка.

Кроме того, в Законопроекте изложены основные направления деятельности, цели, задачи, права и обязанности Уполномоченного.

При реализации Российским Омбудсменом функции проведения расследований его деятельность будет более демократичной, а главное – одобренной обществом.

В настоящее время существует множество проблем, препятствующих осуществлению Федеральным Уполномоченным государственного управления защитой прав ребёнка:

во-первых, до сих пор не создана единая структура института Уполномоченного по правам ребёнка в России; в связи с этим уполномоченные в субъектах РФ не могут полноценно реализовывать свой статус;

во-вторых, методика взаимодействия Уполномоченного по правам ребёнка с государственными органами, общественными правозащитными организациями только начинает разрабатываться; предполагается, что Уполномоченный должен стать главным элементом в системе государственного управления защитой прав ребёнка;

в-третьих, отсутствие Федерального закона об Уполномоченном по правам ребёнка не позволяет Федеральному Уполномоченному контролировать деятельность уполномоченных в субъектах РФ (не нарушая принципа независимости их деятельности), что дестабилизирует, в определённой мере, функционирование системы защиты детства в России;

в-четвёртых, в законодательном оформлении статуса Федерального Уполномоченного по правам ребёнка не указаны этические начала его функционирования;

в-пятых, между Федеральным Уполномоченным и уполномоченными в субъектах РФ существуют разногласия в вопросе применения форм и методов их работы, что соответственно создаёт определённые проблемы в организации

работы аппарата Федерального Уполномоченного, аппаратов уполномоченных в субъектах РФ.

С целью повышения эффективности реализации статуса Уполномоченного по правам ребёнка в Российской Федерации Законопроект предусматривает наделение его (Уполномоченного) такими правами, как

– проведение правовой экспертизы проектов Законов о защите детства, затрагивающих вопросы реализации и защиты прав, свобод и законных интересов ребёнка;

– обращение к субъектам права законодательной инициативы с предложениями об изменении, дополнении законодательства о защите детства, как федерального, так и регионального, либо о восполнении в нём пробелов;

– принесение протеста на приговор, определение или постановление суда, а также участие, лично или через своих представителей, в судебном рассмотрении дела в порядке надзора;

– обращение в Европейский суд по правам человека и др.

Известно, что п. «б» ч.1 ст.72 Конституции РФ гласит, что защита прав и свобод человека и гражданина находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации⁷. Поэтому можно сделать вывод, что Федеральный Уполномоченный должен осуществлять функции защиты прав ребёнка совместно с уполномоченными в субъектах РФ.

С этой целью в Законопроекте определено, что Федеральный Уполномоченный и уполномоченные в субъектах РФ реализуют свой статус в рамках единой общероссийской системы. Тогда и возникнет понятие взаимодействия и взаимности в совместной деятельности Федерального Уполномоченного по правам ребёнка с уполномоченными в субъектах РФ. Выстраивание уполномоченными взаимоотношений между собой на основе соблюдения обоюдности в совместных

⁷ П. «б» ч.1 ст.72 Конституции Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. 04.08.2014. № 31. Ст. 4398.

действиях будет способствовать совершенствованию взаимодействия уполномоченных с государственными структурами, коммерческими и некоммерческими организациями, различного рода фондами, имеющими отношение к защите детства.

На основе Законопроекта Уполномоченный смог бы в полной мере реализовывать свой статус, а именно:

- осуществлять управленческие функции;
- принимать организационные решения;
- делать точный выбор при определении формы защиты ребёнка;
- совершенствовать практическую деятельность, намечая пути повышения своего статуса при движении к намеченным целям.

Сегодня практически завершён организационный этап формирования института Уполномоченного по правам ребёнка в субъектах. Должность Уполномоченного по правам ребёнка учреждена в 85 субъектах РФ из 85. В 55 из них статус уполномоченных регулируется специальными комплексными Законами.

Вместе с тем в ряде субъектов Российской Федерации законы, регламентирующие статус Уполномоченного, не приняты ввиду отсутствия Федерального закона об Уполномоченном по правам ребёнка, а в тех субъектах РФ, где они приняты по инициативе законодательных органов, - отсутствует единообразие статусов уполномоченных.

Кроме того, во многих субъектах Российской Федерации принцип независимости уполномоченных пока не реализован, что препятствует их (уполномоченных) функционированию в рамках единой системы.

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

Такое положение Уполномоченного по правам ребёнка нельзя назвать идеальным, потому что цели его деятельности могут быть достигнуты только в случае функционирования в рамках самостоятельного государственного органа.

Представляется важным заметить, что независимость – главнейший принцип функционирования Омбудсменов (Комиссаров) из объединяющих их Европейской⁸ и Британско-ирландской⁹ сетей.

Комитет ООН по правам ребёнка считает, что наличие именно независимого правозащитника будет способствовать полноценной реализации на территории государства требований Конвенции ООН о правах ребёнка¹⁰. Независимость гарантируется Омбудсменам Парижскими принципами¹¹.

Законопроектом предусматривается порядок учреждения должностей уполномоченных в субъектах Российской Федерации, гарантирующий соблюдение принципа независимости их деятельности от региональных государственных органов. Иными словами, – это защитники прав ребёнка, назначаемые на должность законодательными (представительными) органами субъектов РФ по представлению Федерального Уполномоченного.

Принятие законопроекта позволит Федеральному Уполномоченному осуществлять следующие контрольные полномочия в отношении региональных уполномоченных:

- вырабатывать единые стандарты государственного управления защитой прав ребёнка, которым обязаны следовать в своей работе уполномоченные в субъектах РФ;
- проверять результаты деятельности уполномоченных в субъектах РФ;
- истребовать от уполномоченных по правам ребёнка в субъектах РФ необходимые документы, материалы и иные сведения;

⁸ *European Network of Ombudspersons for Children (ENOC)*

⁹ *British and Irish Network of Children's Commissioners (BINOCC)*

¹⁰ См.: Замечание общего порядка № 2 Комитета по правам ребенка от 15.11.2002 «Роль независимых правозащитных учреждений в деле поощрения и защиты прав ребенка» (CRC/GC/2002/2). С. 1-2. Режим доступа: URL: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G02/457/38/PDF/G0245738.pdf?OpenElement>.

¹¹ Принципы, касающиеся статуса национальных учреждений (Парижские принципы). Приняты резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН № 48/134 от 20.12.1993 // Официальный сайт Организации Объединенных Наций. Режим доступа: URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/paris.shtml.

- разрабатывать методы и формы работы уполномоченных в субъектах РФ;
- заслушивать ежегодный отчёт уполномоченных в субъектах РФ;
- разрешать споры и устранять разногласия, возникшие между уполномоченными в субъектах РФ;
- приостанавливать решения уполномоченных в субъектах РФ;
- трижды вносить в Законодательный (представительный) орган субъекта РФ кандидатуру на должность уполномоченного по правам ребёнка в субъекте РФ;
- самостоятельно назначать кандидата на должность уполномоченного в субъекте РФ в случае трёхкратного его (омбудсмена в субъекте РФ) неизбрания Законодательным (представительным) органом субъекта РФ.

Данные контрольные полномочия Федерального Уполномоченного будут, во-первых, способствовать комплексной защите института детства в каждом субъекте Российской Федерации, во-вторых, служить демократизации и повышению эффективности деятельности региональных уполномоченных по правам ребёнка.

Можно сделать вывод, что принятие представленного Законопроекта позволит Федеральному Уполномоченному в полной мере реализовать свой статус; обеспечить функционирование Федерального Уполномоченного, уполномоченных в субъектах РФ в рамках единой общероссийской системы; гарантировать исполнение требований Конвенции ООН о правах ребёнка.

При подготовке Законопроекта учитывался опыт правового регулирования статусов омбудсменов из Норвегии, Швеции, Финляндии, Шотландии.

Реализация Федерального Закона «Об Уполномоченном по правам ребёнка в Российской Федерации» потребует дополнительного финансирования в размере 100 млн. долларов, необходимых для обеспечения функционирования уполномоченных по правам ребенка в рамках единой централизованной системы.

ФИНАНСОВО-ЭКОНОМИЧЕСКОЕ ОБОСНОВАНИЕ
к проекту Федерального Закона «Об Уполномоченном по правам ребёнка
в Российской Федерации»

Начиная с 1998 года в России функционируют 86 уполномоченных по правам ребёнка: один на федеральном уровне и 85 в субъектах РФ.

С целью реализации положений настоящего Законопроекта необходимо обеспечение функционирования единой системы уполномоченных по правам ребёнка, на что потребуются дополнительное финансирование в размере 100 млн. долларов.

В случае ее создания (единой системы уполномоченных по правам ребёнка) реализация положений Федерального закона будет осуществляться детскими омбудсменами (уполномоченными по правам ребёнка) за счёт и в пределах необходимых средств, выделяемых государством.

Этический кодекс Уполномоченного по правам ребенка¹

Преамбула (Введение)

Мир живёт в XXI веке, наполненном своими заботами и проблемами, многие из которых остаются в центре внимания не только отдельных конкретных стран, но и всего человечества. *Пожалуй, самая насущная – детство.* Оно (детство) по-прежнему нуждается в защите своих прав, в дальнейшем повышении эффективности реализации статуса Уполномоченного по правам ребёнка, в качественном использовании уже наработанных форм и методов защиты детей, в том числе, и в функционировании омбудсменов в субъектах Российской Федерации в условиях, когда они действуют под руководством Федерального омбудсмена², когда их деятельность и их компетенция должны совершенствоваться изо дня в день, а законодательство должно отвечать ежеминутно на запросы времени и дня.

Совершенствование этой работы в свете известных мировых и российских «рисков»³ невозможно без государства, имеющего в своих руках важный «приводной ремень» – институт Уполномоченного по правам ребёнка, задуманного в целях административно-правового регулирования вопросов детства. В настоящее время защите прав ребёнка, важнейшей сфере государственного управления, уделяется огромное, но всё ещё недостаточное внимание.

Множество органов⁴, работавших и работающих поныне в поле защиты детства, не смогли в полной мере решить глобальных тревожных проблем

¹ В настоящем Кодексе Уполномоченный по правам ребёнка именуется Омбудсменом.

² Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по правам ребёнка.

³ 1) регулирование отношений «родители-дети», 2) опека, 3) массовая беспризорность, 4) детская порнография, 5) нехватка детских дошкольных учреждений, 6) низкий уровень жизни семьи, 7) голод, 8) нищета, 9) нравственные страдания, 10) сексуальная эксплуатация, 11) социальная защита детей-инвалидов, 12) проблемы детей, которых увозят за рубеж после расторжения браков с иностранцами, 13) подростковая преступность, 14) наркомания, 15) смертность детей и др. риски.

⁴ Органы опеки и попечительства, прокуратура, полиция, комиссии по делам несовершеннолетних и другие государственные и общественные организации, центры социальной помощи семье и детям, центры экстренной

(рис. П1). Теперь же, когда институт Уполномоченного по правам ребёнка и сам Уполномоченный способны объединить усилия этих «многих», настало, быть может, время более быстрого продвижения на пути решения труднейших «детских» вопросов. Федеральный омбудсмен по правам ребёнка видится ключевой фигурой и координатором всей правозащитной деятельности государства во имя детства. В его компетенции – решение задачи создания единой общенациональной системы уполномоченных по правам ребёнка с целью защиты детства, каждого конкретного ребёнка.



Рис. П1. Угрозы и опасности современного мира

Фигура Уполномоченного по правам ребёнка возникла в результате эволюционных процессов в системе социально-семейных отношений в России и в рамках института защиты прав детей в мире (через ЮНИСЕФ, МОТ, ВОЗ, ЮНЕСКО и др.).

психологической помощи по телефону, социально-реабилитационные центры для несовершеннолетних, центры помощи детям, оставшимся без попечения родителей.

Истоки детского вопроса, безусловно, социальны и одновременно имеют историко-правовую основу. Способствовала появлению детского омбудсмана в России Конвенция ООН о правах ребёнка⁵, а Указом Президента РФ⁶ введена должность Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребёнка, определена основа его административно-правового статуса:

запрашивать и получать в установленном порядке необходимые сведения, документы и материалы от федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, организаций и должностных лиц;

беспрепятственно посещать федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, организации;

проводить самостоятельно или совместно с уполномоченными государственными органами и должностными лицами проверку деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, а также должностных лиц, получать от них соответствующие разъяснения;

направлять в федеральные органы исполнительной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления и должностным лицам, в решениях или действиях (бездействии) которых он усматривает нарушение прав и интересов ребенка, свое заключение, содержащее рекомендации относительно возможных и необходимых мер восстановления указанных прав и интересов;

привлекать в установленном порядке для осуществления экспертных и научно-аналитических работ, касающихся защиты прав ребенка, научные и

⁵ Конвенция о правах ребенка (принята 20.11.1989 Резолюцией 44/25 Генеральной Ассамблеей ООН) // Сборник международных договоров СССР. 1993. Выпуск XLVI.

⁶ Указ Президента РФ от 01.09.2009 № 986 «Об Уполномоченном при Президенте Российской Федерации по правам ребенка» // Собрание законодательства РФ. 2009. № 36. Ст. 4312.

иные организации, а также ученых и специалистов, в том числе на договорной основе⁷.

Данный Указ Президента РФ вошёл в жизнь и уже принёс определённые результаты. Он апробирован, а жизнь, не стоящая на месте, безусловно требует его корректировки в сторону качественного улучшения деятельности института Уполномоченного по правам ребёнка на федеральном уровне и в субъектах РФ, а также деятельности самих уполномоченных в свете соблюдения ими этических норм, составляющих этический кодекс новых государственных служащих, работающих в структуре институте омбудсмена.

В документах Европы, например, в материалах Европейской сети Уполномоченных по правам ребёнка⁸, в «Руководящих принципах политики Совета Европы по вопросу комплексных национальных стратегий защиты детей от насилия»⁹, в Парижских принципах¹⁰ заложены этические категории личности омбудсмена, звучат нормы его профессиональной этики, международные стандарты реализации его статуса. Именно *«профессиональная этика»* решает *нравственные проблемы профессии*, поэтому Российскому Уполномоченному важно следовать этическим началам, изложенным в Этическом кодексе.

I. Этический душевный и духовный облик Омбудсмена (Уполномоченного) по правам ребёнка

Автор настаивает на соединении в одной этической формуле двух слов с одинаковым корнем: душевный и духовный. Они, безусловно, связаны между собой вообще, а в облике Уполномоченного по правам ребёнка – вдвойне, ибо

⁷ Указ Президента РФ от 01.09.2009 № 986 «Об Уполномоченном при Президенте Российской Федерации по правам ребёнка» // Собрание законодательства РФ. 2009. № 36. Ст. 4312.

⁸ European Network of Ombudspersons for Children

⁹ Руководящие принципы политики Совета Европы по вопросу комплексных национальных стратегий защиты детей от насилия (Рекомендация CM/Rec(2009)10) // Официальный сайт Совета Европы. Режим доступа: URL: http://www.coe.int/t/dg3/children/news/guidelines/Recommendation%20CM%20protection%20of%20children%20_RUS_BD.pdf.

¹⁰ Принципы, касающиеся статуса национальных учреждений (Парижские принципы). Приняты резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН № 48/134 от 20.12.1993 // Официальный сайт Организации Объединённых Наций. Режим доступа: URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/paris.shtml.

высока цена отдачи: отдать душу и духовность самой незащищённой части России – её детям.

Значимость этой формулировки возрастает в лице Уполномоченного по правам ребёнка как человека душевного и как профессионала с высокими духовными устремлениями, как человека общей высокой культуры и культуры этической, в основании которой лежит развитая в нем культура этического мышления.

В результате реализации этого постулата детство будет отдано честным и благородным личностям, и можно будет не сомневаться, что праведное дело окажется в праведных руках, и что качественный уровень деятельности уполномоченных будет обеспечен.

Этика, этические нормы составляют духовно-нравственный стержень личности омбудсмена, который должен учитываться уже при назначении (выборе) его на должность. Здесь просматриваются две важнейшие стороны.

ЭТИЧЕСКИЙ ОБЛИК ОМБУДСМЕНА	
ЧЕЛОВЕКА	ПРОФЕССИОНАЛА-СЛУЖАЩЕГО

Важно учитывать два этих компонента в оценке Уполномоченного, ведь он отвечает перед государством, точнее, ответственен за всех детей страны, за соблюдение справедливости по отношению к каждому из них (назовем это «законом Экзюпери», главные формулы которого: «Ты в ответе за тех, кого приручил» и «Зорко одно лишь сердце»). И он, как профессионал, отвечает за всех взрослых, которые в каждом частном, конкретном случае становятся его помощниками, коллегами в воспитании или выступают в роли антиподов, совершающих по отношению к детям неправомерные, а, порою, преступные «воспитательные» поступки. Дети при этом тотчас нуждаются в вызове «машины» безотлагательной скорой помощи «Здесь и сейчас», на дверцах которой написано: «SOS! SOS! SOS! «Помоги!»).

Автор предлагает попробовать умножить число преступлений против детства на семейно-бытовой почве, в целом на социальном уровне, в ситуациях войн и вооруженных конфликтов, издержек деятельности образовательных учреждений и детских садов, и мы получим тысячи не просто рецидивов нравственного воспитания в России, но страшных диагнозов и заболеваний, которые нужно срочно лечить, не выданных в своё время «больничных» листов, рекомендаций (педагогических, психологических) при не выясненных до конца диагнозах нравственного порядка, в которых повинны и родители, и социум.

Что же должен соединить в себе омбудсмен как личность по отношению к ребёнку?! Что должно быть у него «внутри» (И.А. Ильин). К нему, как и к другим государственным служащим, обращено внимание известного русского философа И.А. Ильина: «...Невозможно, чтобы дрянные люди со злою волею обновили и усовершенствовали общественную жизнь. Жадный пустит в ход все средства, чтобы обогатиться несправедливым путём, продажный всё продаст, бездуховный превратит всю жизнь в тайное и явное преступление.... Если внутри смутно, нечисто, злобно, жадно, скверно, то не поможет никакая внешняя форма, никакой запрет, никакая угроза...»¹¹.

Автор обращает внимание на самое важное в цитате философа: «если внутри...». Это условие, с которым он согласен. Уже при назначении на должность омбудсмена важно как раз заметить, что у него внутри, честен, справедлив, порядочен ли он, человек ли долга, морален ли в деятельности и поведении, способен ли провести в жизнь государственную волю, умеет ли вычлнить приоритетные задачи и подготовить приоритетные программы, соблюдает ли в своей деятельности человеческие нравственные нормы поведения, общие для любой профессиональной морали, знает ли семейное право и конвенционные права детей, владеет ли, соответственно, сам высшими моральными категориями?! И всё же выделим обязательные: любовь к ребёнку и желание защищать его права, чёт-

¹¹ Ильин И.А. Наши задачи. Историческая судьба и будущее России. Статьи 1948-1954 годов: в 2 т. Т. 2. / Подготовка текста и вступ. статья И.Н. Смирнова. М.: МП «Рарог», 1992. С. 40-41.

кая гражданская позиция, совесть и справедливость, понимание перспектив в работе, знание важнейших документов мирового и российского опыта, его теоретических и практических постулатов, вычленение задач в целом по России и отдельным её краям, областям, городам, районам...

Нравственность не может быть усвоена чисто внешним образом, т.к. она основывается на личностной автономии, поскольку нравственный закон, в отличие от всех других предписаний, является законом самой личности. Она – цель целей и находится в основании самого человеческого бытия. Таким образом, «нравственность... - идеал – высший моральный образец для подражания»¹². Протагор отмечал, что в особых учителях добродетели нет нужды, поскольку все учителя (математики, музыки, права и др.) учат добродетели¹³. Вся человеческая социальная деятельность Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребёнка пронизана процессом воспроизводства нравственности. Направленное воздействие и сознательный контроль осуществляются в форме самовоспитания и самосовершенствования. А в дальнейшем через свои поступки Федеральный омбудсмен оказывает влияние на омбудсменов в субъектах Российской Федерации. Вспоминается постулат А. Швейцера: «Моральное воспитание начинается там, где перестают пользоваться словами»¹⁴, там, где начинается сила собственного примера, выражающаяся в поступках. Тут-то воспитуемый становится воспитателем для себя и для других.

Пусть при этом всем уполномоченным помогут (рис П2 и П3) под общим названием «Личность омбудсмена» и «Кодекс человеческой воспитанности» по А.П. Чехову¹⁵, написанный им для себя и брата Николая.

¹² Педагогический энциклопедический словарь. М., 2002. С. 171-172.

¹³ Гусейнов А., Иррилиц Г. Краткая история этики. М.: Мысль, 1987. С. 51-53.

¹⁴ Швейцер А. Культура и этика / общ. Ред. и предисл. проф. В.А. Карпушина. М., 1973. С. 45.

¹⁵ См.: Чехов А.П. Собрание сочинений: В 12-ти тт. Т.11. Письма. 1877-1892. М., 1956. С. 83-85.

II. Сущностные этические категории и их использование в профессиональной деятельности Омбудсмана (Уполномоченного) по правам ребёнка.

Нет сомнения в том, что в профессиональной деятельности Уполномоченного по правам ребёнка ему потребуется глубокое знание общих профессиональных предметов и наук: юриспруденции, педагогики, психологии, этики, эстетики, а также огромный приобретённый опыт и общее знание жизни и её перспектив.

В ситуации своего этического воспитания Уполномоченный обратится, прежде всего, к разделу «Этики», разъясняющему сущностные этические категории и станет учитывать их в своей ежедневной профессиональной деятельности, соразмеряя с этическими началами своей души. Этический кодекс расскажет об этом, а Уполномоченный при Президенте РФ и уполномоченные в субъектах РФ развернут многочисленные практикумы по этике для своего актива («детского спецназа»). Овладение уполномоченными (Федеральным Уполномоченным и уполномоченными в субъектах РФ) сущностными этическими категориями станет для них и делом чести, и делом профессионального совершенствования. Тут уместна будет формула: «овладеть, чтобы применить!».

Учёт и использование в профессиональной деятельности омбудсмана сущностных этических категорий подобно вязанию изящной вещи из волшебного клубка необыкновенно тонких ниток, когда вяжущий – искусный мастер петелек и крючочков (не путать с крючкомвором). Здесь одна «категория» цепляется за другую и одна из другой вытекает и составляет сущность обозначенного рис. П4 – П6 под общим названием «профессиональная деятельность омбудсмана», а также в «правовой регламентации управленческого труда Уполномоченного» (таблица).

Здесь надо иметь в виду объективную сторону в долге (непреложные общественные требования к омбудсмену, подразумевающие обязанности) и субъективную (когда долг для каждого становится нравственной задачей для самого себя, сформулированной на основании нравственных требований, обращенных ко всем и к себе лично). И тогда долг становится и личным (родительский, сыновний, дочерний, супружеский, товарищеский), и социальным (профессиональный долг омбудсмена).

В разрабатываемый автором проект Федерального закона «Об Уполномоченном по правам ребёнка в Российской Федерации» будет внесён морально-этический аспект, главная мысль которого: как бы хороши или плохи ни были законы, они должны наполняться глубоким этико-моральным содержанием, а в действиях Уполномоченного по правам ребёнка существовать *a priori*.

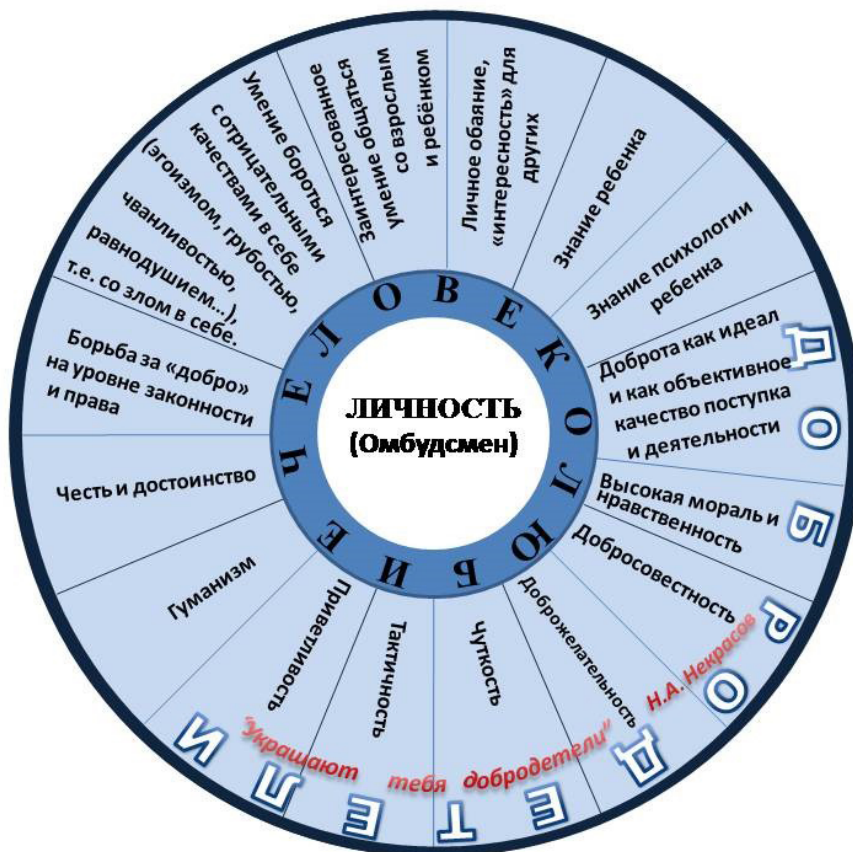


Рис. П2. Этический облик Омбудсмена-человека

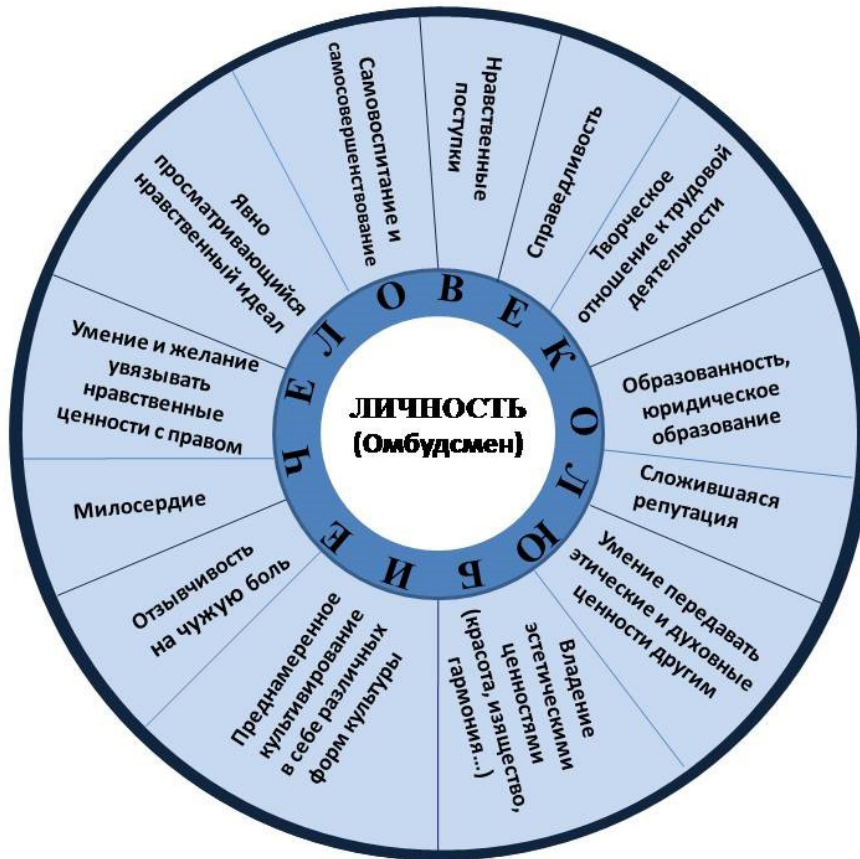


Рис. П3. Этический облик Омбудсмена-человека

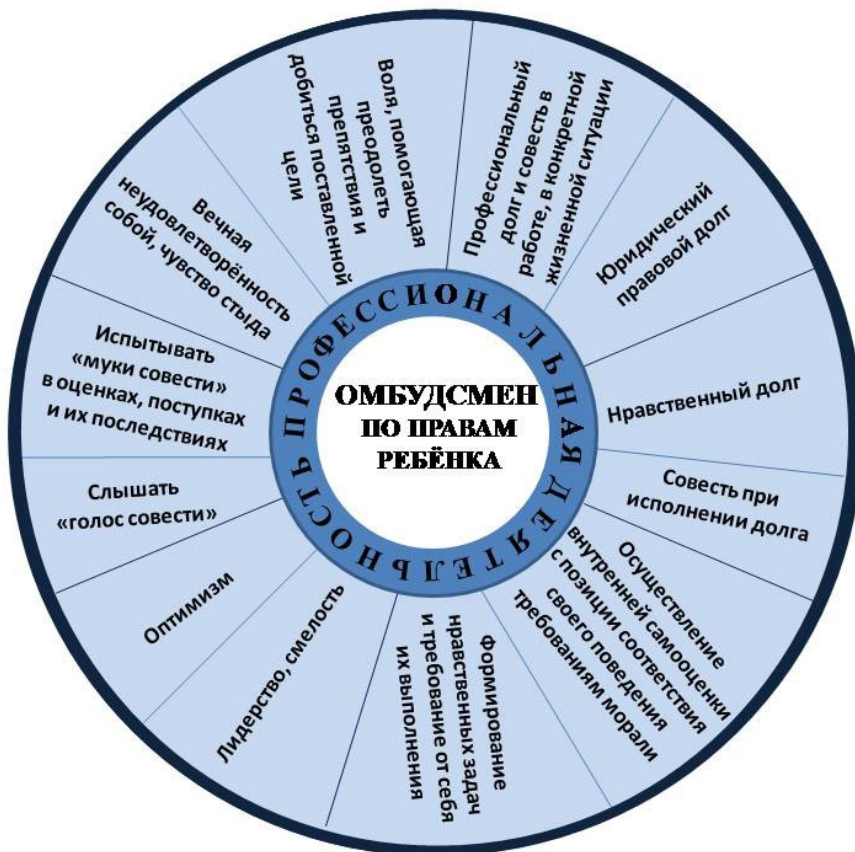


Рис. П4. Этические основы профессиональной деятельности Омбудсмена

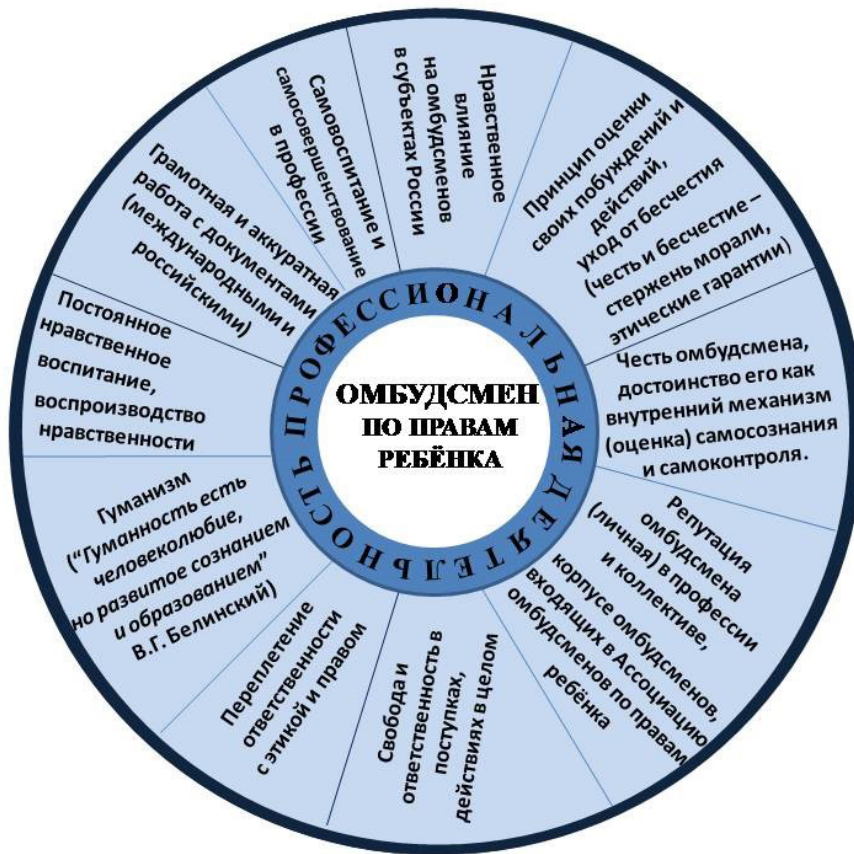


Рис. П5. Этические основы профессиональной деятельности Омбудсмана

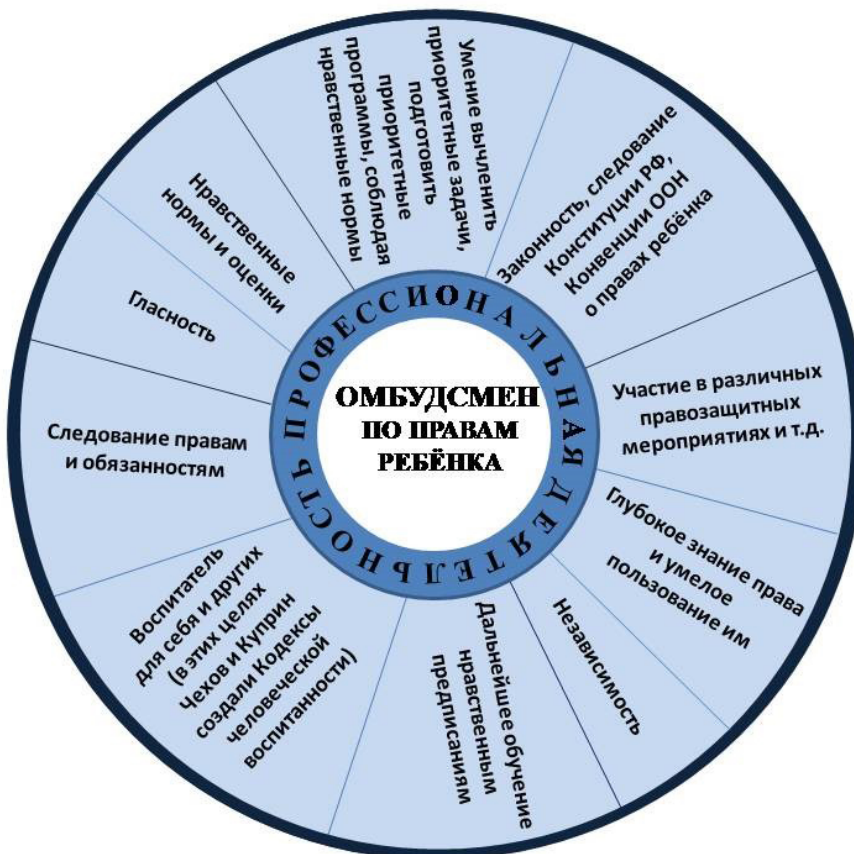


Рис. П6. Этические основы профессиональной деятельности Омбудсмана

Правовая регламентация управленческого труда Уполномоченного по правам ребёнка (красным отмечены разделы, требующие наибольшего внимания Уполномоченного при разработке своей должностной инструкции)

1	Положение о структурных подразделениях Аппарата Уполномоченного по правам ребёнка	
2	Организационно-правовой статус Омбудсмена по правам ребёнка	Обязанности
3*		Права
4		Ответственность
5		Иные установленные элементы статуса
6	Результаты реализации статуса	
7	Требования к подбору кадров	
8	Психологическая подготовленность к выполнению функций по должности, участие в освоении новшеств	
9	Переквалификация, освоение новых профессий	
10	Переподготовка	
11	Аттестация	
12	Преемственность	
13	Информированность (в том числе смежных фактов работ)	
14	Рассмотрение и разработка документов, материалов	
15	Анализ деятельности объектов	
16	Разработка предложений по вопросам имплементации норм Конвенции ООН о правах ребёнка	
17	Контроль за работой органов Исполнительной власти	
18	Участие в работе комиссий, заседаний, совещаний, представительств и др.	
19	Служебные связи	
20	Закрепление видов циркулирующей информации, сроки представления	
21	Взаимодействие Омбудсмена с....	Общественными организациями
22		Органами Исполнительной власти
23		Органами местного самоуправления, омбудсменами в субъектах
24	Характеристика вопросов, подлежащих согласованию с представителями других органов	
25	Требования к подбору кадров	
26	Распределение нагрузки между сотрудниками аппарата управления	
27	Результаты, которые должны быть достигнуты	

Россия вправе с учётом своих национальных традиций и особенностей, достижений учёных-правоведов, философов и конкретно учёных-этиков, найти

свой путь к соединению, взаимопроникновению друг в друга права и этики. Это во многом в руках Уполномоченного.

Человек, его права и свободы – высшая ценность демократического правового государства и гражданского общества в России (Ст.2 Конституции РФ), несущая в себе именно такое понимание нравственности на пути законодательной демократизации жизни общества.

Целью становится формирование когорты не только высокопрофессиональных, но и высоконравственных омбудсменов по правам ребёнка, способных справедливо защищать его (ребёнка) права. Права и свободы должны быть не только провозглашены, но и реально гарантированы. Гарантии – в Конституции РФ, а она – в руках омбудсменов, которые, соединяя их (гарантии) с моральными категориями, нравственными «скрепами» общества, ведут к разрешению чаяний, нужд и запросов российской семьи, человека и ребёнка в XXI веке.

Омбудсмену по правам ребёнка должны быть свойственны и такие нравственные качества, как лидерство, смелость, оптимизм и моральная самооценка. Не эти ли качества помогут ему делать свою работу нравственно радостной и, не побоюсь этого слова, счастливой. Счастливой для себя и для других, такой, о которой заметил Н.А. Бердяев тонким своим взглядом: «охрана порядка и спокойствия человеческой жизни и чести может быть вручена только рыцарям, а не подонкам общества, из которых вербует полицию современное государство»¹⁶. Уполномоченный должен задуматься над этим.

О прошлом сказано очень точно, о настоящем, – сознаемся, положи руку на сердце, потребуется ещё более глубокое осознание.

Не забудем слово «рыцарь». Оно вполне соотносится с высокой должностью Уполномоченного по правам ребёнка. И этому нравственному идеалу должны следовать омбудсмены, в нём, этом слове и понятии, – заключено то, что

¹⁶ Цит. по: Бердяев Н.А. Государство // Власть и право: из истории русской правовой мысли. Л.: Лениздат, 1990. С. 303.

автор называет этикой государственного служащего, в частности, Уполномоченного по правам ребёнка, то, что автор соединил бы с эпитетом щедрый («щедрый рыцарь»), рыцарь, которому есть что отдать другим бескорыстно.

III. Этика публично-пропагандистской деятельности Омбудсмена (Уполномоченного) по правам ребёнка

Невозможно себе представить, чтобы уполномоченные по правам ребёнка прожили хотя бы один свой день без публично-пропагандистской деятельности в самых разных её формах: выступлений перед детьми и взрослыми, перед представителями образования, медицины, культуры, государственных органов, служащими других учреждений.

Общение – закон его жизни. Попросту – ни дня без разговора, публичной беседы, выступления. Но какого разговора?! Умного, заинтересованного, и, конечно, этичного. От последнего зависит, станет ли Уполномоченный «своим» в детской среде и среде взрослых, будет ли он воспринят, сумеет ли донести свои сокровенные мысли, продемонстрирует ли хороший русский язык, привлечёт ли внимание к себе и к озвучиваемым им проблемам?! «Убеждая, разъясняя, - решай!» - этот постулат сможет помочь качественному совершенствованию деятельности Уполномоченного по правам ребёнка.

Омбудсмен – человек публичный. Ежедневно он разговаривает со взрослыми и детьми, в общении с ними он и становится Уполномоченным государства и служащим в интересах детей. С этого-то момента уже и начинается его публичная деятельность, которая должна протекать в условиях соблюдения этических норм его человеческого и профессионального долга. Он – лицо государства на приёмах населения, он – озвучивает на радио и экранах телевидения важнейшие проблемы детства в мире, России, её субъектах; он выражает свою нравственно-гражданскую и профессиональную позицию на встречах (ассоциации)

омбудсменов, съездах; он выступает на радио по сиюминутным проблемам дня и в заранее спланированные сроки с комментированием важнейших документов по детству, доведения чаяний детей до широких категорий людей, а именно: родителей, педагогов, воспитателей учреждений и т.д. Омбудсмен ставит вопрос и добивается (при соблюдении элементарных демократических, а, значит, нравственных законов) с помощью высших властных органов появления на телевизионных экранах специальных страничек и целых передач, таких как «Говорит Уполномоченный по правам ребёнка», «Спасём наших детей», «Вести из «Вестника Уполномоченного по правам ребёнка», которые, став постоянными, привлекают к экранам и детей, и взрослых. При этом он не забывает о мере и целесообразности (важнейших этических категориях) при выборе тем для комментирования. Это могут быть личные выступления омбудсменов, специальные встречи, обмен опытом с зарубежными коллегами, различного рода практикумы и т.д. Содержание и специфика специальных передач – страничек будет определена омбудсменами заранее, а передачи станут планомерными и системными, демонстрируя высокий уровень этики вообще и этики слова, в частности.

IV. Психолого-педагогическая этика Омбудсмена (Уполномоченного) по правам ребёнка

Соединение педагогики и психологии в деятельности уполномоченных по правам ребёнка – непреложный факт жизни нашего общества. Но разве можно себе представить это соединение без сердцевины их составляющей – без этики?! Невозможно. Мы имеем дело сегодня не с отдельными науками, которыми питает свой мозг Уполномоченный, но с какой-то особой психолого-педагогической наукой, а, следовательно, и с психолого-педагогической этикой. В юридическую деятельность эти науки вплетаются гармонично, а обосновавшись в ней, делают право умным и красивым, менее приказным и авторитарным.

В случае с профессионалом Уполномоченным по правам ребёнка важнейшими сторонами его деятельности становятся: учёт детской и взрослой психологии, психологии общения, педагогические аспекты его деятельности, которые вплетаются в его юридическую профессиональную деятельность. Призванный защитить ребёнка от посягательств на его личность и различного рода злоупотреблений, омбудсмен становится, в определенной мере, главным психологом и педагогом страны. Это сложный труд, а, значит, Уполномоченный неустанно учится, занимается самообразованием, постигая основы психологии, педагогики и выверяя точность своих профессиональных шагов в ежедневной деятельности и на перспективу.

Он посещает школы, детские сады, интернаты, детские дома, планирует встречи с педагогами, учёными-психологами, устраивает психолого-педагогические конференции с озвучиванием разного опыта в этой работе: полезного и недопустимого.

И тут ему на помощь приходит вездесущая педагогическая и психологическая этика, а теоретические постулаты оборачиваются полезной практикой, в которой менее всего нужны авторитарность, приказной тон, недоброжелательные интонации, заведомое неуважение к коллегам по общему делу, желание «рубануть с плеча». Здесь важнее всего формула: «Не навреди!».

При этом необходимы такие качества, как:

- уважение к коллегам;
- доброта в общении;
- осторожное, деликатное нахождение общих точек соприкосновения;
- умение показать, что уполномоченные в субъектах РФ – коллеги;
- понимание проблем сегодняшних психологов, педагогов, воспитателей;

– действия в русле высказывания А.М. Горького: «никогда не подходи к человеку, думая, что в нём больше плохого, нежели хорошего, – думай, что хорошего больше в нём – так оно и окажется»¹⁷;

– юмор, помогающий «сгладить», улучшить ситуацию и др.

V. Методические этические приёмы и средства работы Омбудсмена (Уполномоченного) по правам ребёнка

В любой человеческой деятельности, а в профессиональной тем более, всегда значим ряд вопросов, без ответов на которые нет качественного движения вперёд. Это простые, на первый взгляд, вопросы: «что?», «как?», «почему?», «зачем?» и «с какой целью?».

Выделим главный для данного раздела Кодекса вопрос «как?». Он тотчас оборачивается вопросами планирования, созданием средств информирования, выбором приоритетов национальной политики в работе с детьми, совершенствованием различного рода документов, разработкой определённых стандартов, поисков лучших способов общения, составлением докладов и их произнесением и другими. И тогда на помощь Уполномоченному должны прийти разработанные им методические подходы и приёмы. Они должны будут быть выстроены с использованием этических, нравственных законов, аккуратных, осторожных, но последовательно умных, не снисходящих только до приказа и принуждения, а скрепляющих задуманное в усовершенствованное «что».

Омбудсмены по правам детей при осуществлении возложенных на них полномочий должны руководствоваться нравственными принципами, своей совестью, но, главное, законом и Конституцией РФ. Гласность, нравственные нормы и нравственные оценки, ответственность – постулаты юридической этики, разработанные и разрабатываемые сегодня в России и обеспечивающие

¹⁷ Горький М. Полное собрание сочинений: В 25 тт. Т.12. Сказки, рассказы (1909-1917). М., 1971. С. 65.

традиции этико-правовых исследований в нашем Отечестве. Нравственные постулаты омбудсмена – и содержательная основа его деятельности, и критерий его профессиональной пригодности, и дальнейший, на перспективу, ориентир, гарантирующий постоянное обновление практики.

В арсенале деятельности омбудсмена такие ясные глагольные императивы: «добросовестно следовать», «доводить до сведения», «уважать человеческое достоинство», «обстоятельно информировать», «соблюдать законность и правовые нормы», «совершенствовать профессиональные знания», «заботиться об авторитете своей службы», «не принимать подарки» и др.

Методические подходы и приёмы, используемые Уполномоченным, вытекают из Комплексной национальной стратегии защиты детей от насилия:

- 1) формирование культуры уважения к правам ребёнка;
- 2) повышение уровня общественного информирования;
- 3) участие детей (внимание к детям, привитие им умений выражать своё мнение и выступать) в форумах, организуемых Уполномоченным;
- 4) выслушивание мнения детей;
- 5) наилучшее обеспечение интересов ребёнка;
- 6) разработка комплексных планов национальной стратегии защиты детей от насилия;
- 7) планирование;
- 8) профессиональное обучение;
- 9) сотрудничество со средствами массовой информации с целью работы в информационном пространстве;
- 10) создание средств информирования самих детей;
- 11) соблюдение Конвенции ООН о правах ребёнка, Декларации прав ребёнка¹⁸;

¹⁸ «Декларация прав ребёнка» (Принята 20.11.1959 Резолюцией 1386 (XIV) на 841-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН) // Международная защита прав и свобод человека. Сборник документов. М.: Юридическая литература, 1990. С. 385 – 388.

12) предупреждение и запрещение насилия;

13) привлечение юридических лиц к ответственности в соответствии со статьёй 26 Конвенции Совета Европы о защите детей от сексуальной эксплуатации и сексуального насилия¹⁹;

14) контроль за соблюдением законодательства о защите прав ребёнка;

15) приоритетные направления национальной политики (социальной, в области здравоохранения, жилищной и т.д.);

16) особое внимание защите уязвимых групп (детей с ограниченными возможностями, находящихся под опекой или имевших такой опыт, воспитываемых в приёмной семье, брошенных детей, разлученных с родителями, детей-беженцев и детей, ищущих убежища, принадлежащих к национальным меньшинствам, работающих или живущих на улице, живущих в крайней бедности, в неблагоприятных или изолированных районах, детей в условиях вооружённых конфликтов и чрезвычайных ситуаций, содержащихся под стражей или находящихся в конфликте с законом;

17) оказание поддержки семьям в выполнении ими своих обязанностей по воспитанию детей;

18) превентивные меры в целях недопущения разлучения с семейным окружением;

19) обеспечение контактов между ребёнком и родителями;

20) разработка стандартов ухода за детьми;

21) осуществление независимых мониторингов;

22) регулирование деятельности «Ассоциации уполномоченных по правам ребёнка в субъектах РФ»;

23) уведомление правоохранительных органов о случаях насилия;

24) соблюдение механизмов переадресовки детей, пострадавших от насилия в другие службы;

¹⁹ «Конвенция Совета Европы о защите детей от сексуальной эксплуатации и сексуального насилия» (CETS N 201) [рус., англ.] (Заключена в г. Лансароте 25.10.2007). Режим доступа: URL: http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/children/Source/LanzaroteConvention_ru.pdf.

- 25) реализация мероприятий, связанных с восстановлением здоровья, реабилитации, социальной реинтеграцией детей, а также с психологическим, психиатрическим и социальным обследованием;
- 26) исследовательская работа и сбор данных о положении детей в России;
- 27) использование комплексного и системного подходов к сбору и анализу, распространению и исследованию данных;
- 28) статистический мониторинг;
- 29) работа над созданием национальной базы данных с информированием о детях, находящихся в трудной жизненной ситуации;
- 30) обмен информацией в России и на международном уровне; на региональном и местном уровнях. Это должно соответствовать международным принятым нормам и этическим гарантиям;
- 31) международное сотрудничество в рамках ENOC;
- 32) совместная работа с представительными органами государственной власти (федеральным и в субъектах Российской Федерации) по имплементации норм, содержащихся в международных документах, регулирующих вопросы обеспечения гарантий прав ребёнка и защиты от насилия (нормативные документы ООН и Совета Европы).

VI. Этика взаимодействия Федерального Омбудсмана (Уполномоченного) по правам ребёнка и общения с подчинёнными его Аппарата, уполномоченными в субъектах РФ (Ассоциацией уполномоченных), другими организациями и лицами

Это, быть может, самый важный раздел в деятельности Уполномоченного по правам ребёнка, ибо в человеческом общении как раз и проявляется уровень его этической культуры, этического мышления и этического поведения, а в целом всей культуры этой личности и этого служащего одновременно. Здесь работает знаменитая русская пословица «По Сеньке – шапка» или её антиподы. За

ней встают важные русские слова, крепящие должность: уважение к подчинённому и любому другому лицу, безукоризненное знание своего дела, человечность, человеколюбие, обаяние, умение слушать и выслушивать до конца...

Уполномоченный действует в очерченном законом круге аппаратных работников: его собственных и непосредственно с омбудсменами субъектов, права и обязанности которых строго регламентированы. Но за неукоснительным исполнением регламента и взаимодействия на этой основе возникает чисто человеческая практика, где проявляются симпатии, индивидуальное творчество, особенности каждого аппаратного работника. А значит, мудрая этика ведёт за собой, убеждает, подсказывает, корректирует, останавливает в неизбежных случаях. Что достаёт она из своих запасов этических норм, которыми омбудсмену необходимо воспользоваться: прежде всего, уважение к подчинённому; равнозначное разумное партнёрство; признание *argiori* личности другого человека; желание научиться у него тому, чем сам слабо владеет; общение не только на уровне профессиональной деятельности, но и на культурной ниве.

VII. Этика Омбудсмена (Уполномоченного) - учёного

Уполномоченный – непременно творец. В нём со временем растёт исследователь и учёный, ему есть что наблюдать, обобщать и анализировать, его адресат – дети, а они не прощают посредственности.

Главные шаги Уполномоченного-творца – привлечение широкого круга талантливых учёных, педагогов, психологов, врачей, заинтересованных, как и он, в решении сложнейших вопросов детства. И тут снова встаёт вопрос о совместных научных изысканиях с людьми, привлечёнными Уполномоченным к работе с детьми, мониторингах, статистических анализах и иных проблемах современного детства.

Уполномоченный по правам ребёнка пишет отчёты, прошения, обобщает статистический материал, оценивает его аналитически, готовит свои личные обобщения по роду деятельности.

Со временем он сталкивается с необходимостью более широкой творческой деятельности в профессии: пишет статьи, рецензии, готовит книги, выступает с докладами, претендующими на печатание, готовит диссертации, тщательно работает со словом...²⁰. В нем «растёт» учёный...

Уполномоченному-учёному есть что поведать миру, он рад делиться радостью, огорчениями, наблюдениями. Он каждый день на дороге открытий. Его профессиональное и этическое credo совершенствуются. Он зорко наблюдает, тщательно анализирует, кропотливо систематизирует и талантливо обобщает живописную картину детского мира. Здесь важны зоркость, неподкупный взгляд, умение в чёрном различить белое, а в белом заметить чёрное вовремя; желание творить во имя ребёнка, искренность и самостоятельность, а не самоцельное желание взять ещё одну научную вершину (хотя само по себе это тоже неплохо). Здесь уместно ответить на ряд вопросов, таких как «Зачем?», «Почему?», «С какой целью?», а главное «Во имя чего?» (Только тогда «что?» и «как?» обернутся положительным эффектом). Перо, выводящее научные постулаты о детстве, должно быть чистым, самостоятельным, лишённым плагиата, наблюдательным, помогающим побеждать зло и торжествовать добру, рассказывающим ещё одну архиинтересную и архиполезную «сказку», помогающую ребёнку жить и выживать.

²⁰ В этой работе ему вполне поможет Литературно-профессиональный Кодекс», выработанный А.И. Куприным. (См.: Оськина Г.Л. Дистанционное образование. Литература (школьное обучение). Юнита 5. Проза и поэзия конца XIX – начала XX веков. М.: Современный гуманитарный университет, 2004. С. 168-169).

Заключение

Уполномоченный по правам ребёнка видится ключевой фигурой и координатором всей правозащитной деятельности государства во имя детства. В его компетенции – решение задачи создания общефедеральной системы в сфере защиты детей, каждого конкретного ребёнка. Решение её, безусловно, должно строиться на глубочайшей этической основе, из неё должны вырастать корни ответственности омбудсмена. Вот почему он должен обрести полную самостоятельность и независимость от аппарата Уполномоченного по правам человека. Этот оптимальный вариант станет гарантией от всевозможных злоупотреблений.

В наши дни профессионализм стал высокой ценностью социальной практики. Это касается и омбудсменов, а вопросы этики – предмет дальнейших размышлений над объёмом этого понятия. Они и подвигают к созданию этического кодекса омбудсмена, в котором, по мнению автора, должны реализовываться исторические корни этики, существующие уже почти 25 веков. Несмотря на концептуальное различие «морали», «нравственности», «этики», исследование показывает, что в основе последней – мораль, её сущность, природа, социальное назначение, структура, закономерности возникновения и развития, место в системе общественных отношений. Это – элементы этики, без которых профессионализм теряет в весе.

Кроме теоретических постулатов, этика несёт в себе и практическую часть, а именно: учение о том, как должен поступать и вести себя человек, какими этическими принципами он обязан руководствоваться. Составляя этот Кодекс омбудсмена, автор взял в разработку: этическую аксиологию (проблемы добра и зла), их социально-ценностный и антисоциальный характер, деонтологию (проблемы долга и должного), генеалогию, дескриптивную этику (мораль того или иного общества в историческом аспекте), социологию морали, профессиональную этику, в том числе юридическую. Он считает, что Кодекс этический не

только должен быть грамотно составлен, им следует не просто руководствоваться, но реализовать его Постулаты в специально спланированных Практикумах, которые будут формировать культуру этического мышления уполномоченных как составную часть нравственной культуры личности вообще.

В рамках деятельности омбудсмена особенность этики состоит как раз в том, что она составляет её нормативно-практическую часть. Она устремляет его к достойному и правильному поведению, в том числе в своей непосредственной профессиональной деятельности. Омбудсмены по правам детей должны руководствоваться нравственными принципами, своей совестью, моральным и профессиональным долгом, но, главное, – Законом «Об Уполномоченном по правам ребенка в Российской Федерации» и Конституцией РФ.

Ещё в 1901 году П.И. Новгородцев в своей речи, произнесённой на торжественном заседании Психологического общества, напомнил мысли блестящего и выдающегося представителя философии права В.С. Соловьёва:

- 1) об утрате авторитета юриспруденции;
- 2) о разложении правосознания и утрате доверия к нравственной силе права;
- 3) О критике взглядов Толстого на право, как вредное и безнравственное, и позиции славянофилов, выдвинувших идею о ненужности и неважности права для народов²¹.

Задача омбудсмена – вернуть авторитет юриспруденции, доверие к нравственной силе права, к этике как таковой и положить в основу этического Кодекса омбудсмена трепетное соединение высочайшего профессионализма с соблюдением этических принципов человеческого поведения. В этом видится безусловный успех его деятельности и благо для детей сегодняшних и для детства в будущем.

Деятельность и компетенция Уполномоченного должна совершенствоваться изо дня в день, а законодательство должно не только поспевать за запросами дня и времени, но идти на шаг впереди, опережая возможные трагедии в

²¹ Новгородцев П.И. Сочинения. М.: Раритет, 1995. С. 285-299.

судьбах детей и отвечая в который раз на известные мировые и российские «риски».

Таким образом, у Уполномоченного есть сверхзадача – объединить усилия множества органов и людей, работающих с детьми, с их глобальными тревожными проблемами, и сделать это с осторожным этическим соблюдением этих принципов.

В этом случае он (омбудсмен) во главе огромной когорты воспитателей (в том числе педагогов школ, других общеобразовательных учреждений, воспитателей детских садов, интернатов и детских домов). Он должен думать о работе (в различных формах) с родителями, не справляющимися с воспитанием собственных детей и направлять усилия на создание специальных программ по детству, для детей и во имя детства, программ, выстроенных на высокой этической основе.

Вот омбудсмен прочёл «Этический кодекс», сверил себя и свою деятельность с его постулатами, выставил себе оценку, сравнил её с оценками других, задался целью многое в себе исправить, продолжил работу над собой, служащими своего аппарата, с людьми, осуществляющими правозащитную деятельность.

Перечисление этических норм и принципов, высоких и полезных, в одночасье не может сделать его «хорошим», но оно заставит задуматься, ибо «Этический кодекс омбудсмена» - это повествование о том, к чему надо стремиться, это этический идеал, которому можно и нужно подражать. При этом он всегда будет до конца непознаваемым, а значит, ни для кого не пройдёт время для дальнейшей образовательной и самообразовательной работы над собой, ни для кого не пройдёт время для совершенствования этического в себе, потому что, как говорили древние, *finit coronat opus*²².

²² *Finit coronat opus* – Конец венчает дело.

Список источников

1. Конвенция о правах ребенка (принята 20.11.1989 Резолюцией 44/25 Генеральной Ассамблеей ООН) // Сборник международных договоров СССР. – 1993. – Вып. XLVI.
2. Конвенция Совета Европы о защите детей от сексуальной эксплуатации и сексуального насилия (CETS N 201) [рус., англ.] (Заключена в г. Лансароте 25.10.2007). – Режим доступа: URL: http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/children/Source/LanzaroteConvention_ru.pdf.
3. Декларация прав ребенка (принята 20.11.1959 Резолюцией 1386 (XIV) на 841-м Пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН) // Международная защита прав и свобод человека. – Сборник документов. – М.: Юридическая литература, 1990. – С. 385 – 388.
4. Принципы, касающиеся статуса национальных учреждений (Парижские принципы). Приняты резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН № 48/134 от 20.12.1993 // Официальный сайт Организации Объединенных Наций. – Режим доступа: URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/paris.shtml.
5. Руководящие принципы политики Совета Европы по вопросу комплексных национальных стратегий защиты детей от насилия (Рекомендация CM/Rec(2009)10) // Официальный сайт Совета Европы. – Режим доступа: URL: http://www.coe.int/t/dg3/children/news/guidelines/Recommendation%20CM%20protection%20of%20children%20_RUS_VD.pdf.
6. Указ Президента РФ от 01.09.2009 № 986 «Об Уполномоченном при Президенте Российской Федерации по правам ребенка» // Собрание законодательства РФ. – 07.09.2009. – № 36. – Ст. 4312.
7. Бердяев Н.А. Государство // Власть и право: Из истории русской правовой мысли. – Л.: Лениздат, 1990. – 317 с.

8. Горький М. Полное собрание сочинений: в 25 т. – Т.12. – Сказки, рассказы (1909-1917). – М., 1971. – 621 с.
9. Гусейнов А.А., Иррлитц Г. Краткая история этики. – М.: Мысль, 1987. – 589 с.
10. Ильин И.А. Наши задачи. Историческая судьба и будущее России. Статьи 1948-1954 годов: в 2 т. – Т. 2. – М.: МП «Рарог», 1992. – 272 с.
11. Новгородцев П.И. Сочинения. – М.: Раритет, 1995. – 448 с.
12. Оськина Г.Л. Дистанционное образование. Литература (школьное обучение). – Юнита 5. Проза и поэзия конца XIX – начала XX веков. – М.: Современный гуманитарный университет, 2004. – 193 с.
13. Педагогический энциклопедический словарь / гл. ред. Б.М. Бим-Бад; редкол.: М.М. Безруких, В.А. Болотов, Л.С. Глебова и др. – М.: Большая Российская энциклопедия, 2002. – 528 с.
14. Чехов А.П. Собрание сочинений: в 12 т. – Т.11. – Письма. – 1877-1892. – М.: Государственное издательство художественной литературы, 1956. – 702 с.
15. Швейцер А. Культура и этика / общ. ред. и предисл. проф. В.А. Карпушина. – М.: Издательство «Прогресс», 1973. – 343 с.

Кодекс человеческой воспитанности по А.П. Чехову

«Воспитанные люди, по моему мнению, - писал А.П. Чехов, - должны удовлетворять следующим условиям:

1. Они уважают человеческую личность, а потому всегда снисходительны, мягки, вежливы, уступчивы.... Они не бунтуют из-за молотка или пропавшей резинки; живя с кем-нибудь, они не делают из этого одолжения, а уходя, не говорят: «С вами жить нельзя!» Они прощают и шум, и холод, и пережаренное мясо, и остроты, и присутствие в их жилье посторонних...

2. Они сострадательны не к одним только нищим и кошкам. Они болеют душой и от того, чего не увидишь простым глазом. Они ночей не спят, чтобы помогать Полеваемым, платить за братьев-студентов, одевать мать.

3. Они уважают чужую собственность, а потому и платят долги.

4. Они чистосердечны и боятся лжи, как огня. Не лгут они даже в пустяках. Ложь оскорбительна для слушателя и опошляет в его глазах говорящего. Они не рисуются, держат себя на улице так же, как дома, не пускают пыли в глаза меньшей братии. Они не болтливы и не лезут с откровенностями, когда их не спрашивают. Из уважения к чужим ушам они чаще молчат.

5. Они не унижают себя с той целью, чтобы вызвать в другом сочувствие. Они не играют на струнах чужих душ, чтобы в ответ им вздыхали и нянчились с ними. Они не говорят: «Меня не понимают!» или «Я разменялся на мелкую монету!...», потому что все это бьет на дешевый эффект, пошло, старо, фальшиво.

6. Они не суетны. Их не занимают такие фальшивые бриллианты, как знакомство со знаменитостями, рукопожатие пьяного Плевако, восторг встречного в Salon'e, известность по портерным. Делая на грош, они не носятся со своей папкой на сто рублей и не хвастают тем, что их пустили туда, куда других не пустили. Истинные таланты всегда сидят в потемках, в толпе, подальше от выставки. Даже Крылов сказал, что пустую бочку слышнее, чем полную.

7. Если они имеют в себе талант, то уважают его. Они жертвуют для него покоем, женщинами, вином, суетой. Они горды своим талантом.

8. Они воспитывают в себе эстетику. Они не могут уснуть в одежде, видеть на стене щели с клопами... шагать по оплеванному полу, питаться из керосинки. Они стараются возможно укротить и облагородить половой инстинкт. Им нужны от женщины не постель, не лошадиный пот, не ум, выражающийся в умении... лгать без усталости. Им, особенно художникам, нужны свежесть, изящество, человечность. Они не трескают походку водку, ибо они знают, что они не свиньи. Пьют они только при случае. Ибо им нужна *mens sana in corpore sano*. И т.д.

... Чтобы воспитаться и не стоять ниже уровня среды, в которую попал, недостаточно прочесть только Пиквика и вызубрить монолог из Фауста. Тут нужны непрерывный дневной и ночной труд, вечное чтение, штудировка, воля... Тут дорог каждый час...».

(См.: Чехов А.П. **Собрание сочинений: В 12 т. Т.11. Письма. 1877-1892. М., 1956. С. 83-85**).

Литературно-профессиональный «кодекс», выработанный А.И. Куприным

«Первое. Если хочешь что-нибудь изобразить... сначала представь себе это совершенно ясно: цвет, запах, вкус, положение фигуры, выражение лица... Найди образные, незатасканные слова, лучше всего неожиданные. Дай сочное восприятие виденного тобою, а если не умеешь видеть сам, отложи перо.

Второе. В описаниях помни, что так называемые «картины природы» в рассказе видит действующее лицо: ребёнок, старик, солдат, сапожник. Каждый из них видит по-своему. Не пиши: «Мальчик в страхе убежал, а в это время огонь полыхнул из окна и синими струйками побежал по крыше».

Кто видел? Мальчик видит пожар так, а пожарные иначе. Если описываешь от своего лица, покажи это свое лицо, свой темперамент, настроение, обстоятельства жизни. Словом, ничего «внешнего», что не было бы пропущено «сквозь призму» твоей индивидуальной души или кого-нибудь другого. Мы не знаем «природы» самой по себе, без человека.

Третье. Изгони шаблонные выражения: «С быстротой молнии мысль промчалась в его голове...», «Он прижался лбом к холодному стеклу...», «Пожал плечами...» ... Не пиши: «заплакал», а покажи те изменения в лице, в действиях, которые рисуют нам зрелище «плаканья». Всегда живописуй, а не веди полицейского протокола.

Четвертое. Красочные сравнения должны быть точны. Улица не должна у тебя «смеяться». Изображай гром, как Чехов, словно кто прошёлся босыми ногами по крыше. Полная и нетрудная наглядность. Ничего вычурного.

Пятое. Передавая чужую речь, схватывай в ней характерное: пропуски букв, построенные фразы. Изучай, прислушивайся, как говорят. Живописуй образ речью самого говорящего.

Шестое. Не бойся старых сюжетов, но подходи к ним совершенно по-новому, неожиданно. Показывай людей и вещи по-своему, ты – писатель. Не бойся

себя настоящего, будь искренен, ничего не выдумывай, а подавай, как слышишь и видишь.

Седьмое. Никогда не выкладывай в рассказе твоих намерений в самом начале. Представь дело так, чтобы читатель ни за что не догадался, как распутывается событие. Запутывай и запутывай, забирай читателя в руки... Не давай ему отдохнуть ни на минуту. Пиши так, чтобы он не видел выхода, а начнешь выводить из лабиринта, делай и это добросовестно, правдиво, убедительно. Хочешь оставить в тупике, разрисуй тупик всюду, чтобы горло сжалось.

Восьмое. Обдумай материал: что показать сначала, что после. Заранее выведи нужных впоследствии лиц, покажи предметы, которые понадобятся в действии. Описываешь квартиру – составь ее план, а то, смотри, запутаешься сам.

Девятое. Знай, что, собственно, хочешь сказать, что любишь, а что ненавидишь. Выноси в себе сюжет, сживись с ним... Ходи и смотри, вживайся, слушай, сам прими участие. Из головы никогда не пиши.

Десятое. Работай! Не жалея зачеркивать, потрудись «в поте лица». Болей своим писанием, беспощадно критикуй, не читай недоделанного друзьям, бойся их похвалы, не советуйся ни с кем. А главное, работай, живя. Ты – репортер жизни... влезь в самую гущу жизни... Кончил переживать, берись за перо, и тут опять не давай себе покоя, пока не добьешься, чего надо. Добивайся упорно, беспощадно».

(См.: Оськина Г.Л. Дистанционное образование. Литература (школьное обучение). Юнита 5. Проза и поэзия конца XIX – начала XX веков. М.: Современный гуманитарный университет, 2004. С. 168-169).

ДЕКЛАРАЦИЯ ПРАВ РЕБЕНКА К.Н. ВЕНТЦЕЛЯ*Провозглашение декларации прав ребёнка*

«В детях все величайшие возможности»

Л.Н. Толстой

До сих пор во всех цивилизованных странах всего земного шара ребёнок, понимая это слово в самом широком его значении, как обнимающее не только возраст первоначального детства, но отрочество и юность, является угнетённым существом.

Наряду со всеми другими видами порабощения и общественного неравенства существует порабощение и неравенство, обусловленное различием возрастов. Все делится на две большие половины: на совершеннолетних, взрослых, старшее поколение, и на несовершеннолетних, детей, молодое поколение. И первое, т.е. старшее поколение продолжает все ещё оставаться хозяином жизни и держать в своей власти второе, т.е. детей. Этому должен быть положен конец. С одной стороны, старшее поколение, если оно сознаёт свою ответственность перед будущим, должно добровольно отказаться от своей власти, с другой – молодое поколение, особенно в его верхних слоях, обладающих для этого достаточными данными, должно само бороться за своё собственное освобождение. Освобождение молодого поколения не может быть только делом рук взрослого поколения, но должно быть и делом рук самого молодого поколения. И то и другое во всех странах должны добиваться провозглашения Декларации прав ребёнка.

Эта декларация могла бы быть сформулирована примерно следующими 18 параграфами¹.

Декларация прав ребёнка

1. Каждый ребёнок, рождающийся на свет, каково бы ни было социальное положение его родителей, имеет право на существование, т.е. ему должна быть обеспечена определённая совокупность жизненных условий, необходимых для сохранения и развития его организма и для успешной борьбы последнего с враждебными жизни влияниями.

2. Забота о доставлении детям требуемых гигиеной детского возраста жизненных условий лежит на родителях, на обществе в его целом, на государстве. Роль каждого из этих факторов и их взаимное отношение в деле доставления ребёнку этих условий определяются соответствующими узаконениями.

3. Каждый ребёнок, какого бы возраста он ни был, есть определённая личность и ни в каком случае не может считаться ни собственностью своих родителей, ни собственностью общества, ни собственностью государства.

4. Каждый ребёнок имеет право выбирать себе ближайших воспитателей и отказываться и уходить от своих родителей, если они оказываются плохими воспитателями. Это право ухода от родителей принадлежит ребёнку во всяком возрасте его жизни, причём государство и общество должны позаботиться о том, чтобы никакие перемены в этом отношении не повлекли за собою ухудшения в материальных условиях жизни ребёнка.

5. Каждый ребёнок имеет право на свободное развитие всех заложенных в нём сил, способностей и дарований, т.е. право на воспитание и образование, сообразное, с его индивидуальностью. Осуществление этого права должно быть гарантировано бесплатным предоставлением ему во всех возрастах его жизни соответствующих воспитательных и образовательных учреждений, где

¹ Вентцель К.Н. I. Освобождение ребёнка. II. Декларация прав ребёнка. – Смоленск: Издательство Губернского Комиссариата Народного Просвещения Смоленской губ., 1918. – С. 16.

бы все стороны его природы и характера получили наиболее благоприятные условия для своего гармонического развития.

6. Ни один ребёнок не может быть насильственно принуждаем к посещению того или другого воспитательного или образовательного учреждения.

Воспитание и образование во всех его ступенях являются свободным делом ребёнка. Каждый ребёнок имеет право уклониться от того воспитания и образования, которое идет в разрез с его индивидуальностью.

7. Каждый ребёнок с того возраста, когда это сделается для него возможным, должен принимать участие в общественно-необходимом промышленном, земледельческом или каком-либо ином производительном труде, в размере, определяемом его силами и способностями. Этот труд, однако, не только не должен наносить ущерб физическому здоровью детей или служить помехой в деле их духовного развития, но должен слиться в одно целое со всей системой воспитания и образования народа. Должны быть отведены определённые участки земли, организованы специальные мастерские или созданы какие-либо иные учреждения для других возможных видов общественно-необходимого труда, тесно связанные с воспитательными и образовательными учреждениями для детей. Создание подобного рода мест для общественно-необходимого труда даёт возможность осуществить одно из священнейших прав ребёнка не чувствовать себя паразитом, сознавать, что он хотя отчасти окупает расходы общества по его воспитанию и образованию и по сохранению его жизни, а главное обладать сознанием того, что жизнь его не только может иметь общественную ценность в будущем, но – имеет её уже и в настоящем, что он уже и в данный момент является участником и строителем общественной жизни.

8. Ребёнок во всех возрастах своей жизни в своей свободе и правах равен со взрослым совершеннолетним человеком.

Если те или другие права не осуществляются им, то это должно быть обусловлено только отсутствием у него необходимых для осуществления этих

прав физических и духовных сил. При наличии же последних возраст не должен служить ограничением к пользованию его этими правами.

9. Свобода заключается в возможности делать всё, что не наносит вреда физическому и духовному развитию ребенка и не вредит другим людям. Таким образом, пользование каждым ребёнком своими естественными правами не должно встречать иных границ, кроме тех, которые диктуются законами нормального физического и духовного развития самого ребенка, и кроме тех, которые гарантируют другим членам общества пользование теми же правами.

10. Та или другая группа детей в своих взаимных отношениях между собой и в своих отношениях к окружающим их взрослым может быть подчинена правилам, запрещающим действия, наносящие вред общественному целому. Всё, что не запрещено этими правилами, не должно встречать препятствий к своему осуществлению. Никто из детей не должен быть принужден к деланию того, что не предписано этими правилами.

11. Правила, которым подчиняется та или другая группа детей и связанных с ними общей жизнью взрослых, должны быть выражением общей их воли. Всем детям должно быть предоставлено право участвовать в составлении тех правил, которыми регулируется их жизнь и деятельность. Каковы бы ни были эти правила, они должны быть одинаковы для всех, как для детей, так и связанных с ними взрослых, при обязательном условии, чтобы они не стояли в противоречии с требованиями социальной справедливости.

12. Никто, ни родители, ни общество, ни государство не могут принуждать ребенка обучаться той или другой определенной религии или принудительно исполнять её обряды – религиозное воспитание должно быть вполне свободно.

13. Ни один ребёнок не должен терпеть стеснения из-за своих убеждений, - лишь бы их проявления не нарушали равные права других членов общества, взрослых и детей.

14. Каждый ребёнок может свободно выражать в письменной или устной форме свои мнения и мысли в той же степени, в какой этим правом пользуются и взрослые люди, т.е. с теми только ограничениями, которые диктуются благом общества и составляющих его личностей и которые должны быть точно установлены законом.

15. Каждый ребёнок пользуется правом образовывать с другими детьми или взрослыми те или другие союзы, кружки и тому подобные общественные соединения в той же мере, в какой это право принадлежит и взрослым людям. Безусловно, запрещается образование таких союзов, которые преследуют цели и задачи, стоящие в противоречии с истинным благом ребёнка и его нормальными физическими и духовным развитием, а также в той или другой мере нанесения вреда обществу в его целом или составляющим его личностям. Эти случаи должны быть точно оговорены в законе.

16. Ни один ребёнок не может быть подвергнут лишению свободы кроме тех случаев, точно сформулированных в законе, когда этого требует благо ребёнка и окружающего его общества. Также ни один ребенок не может быть подвергнут никакому наказанию. С проступками и недостатками ребёнка должны бороться при помощи соответствующих воспитательных учреждений, путём просвещения или лечения его, а не наказанием и всякими мерами репрессивного характера.

17. Государство и общество должны всеми средствами наблюдать за тем, чтобы все перечисленные в предыдущих параграфах права ребёнка не терпели ни в чём умаления; они должны ограждать эти права от всяких попыток покушения на них и всех, кто не исполняет своих обязанностей по отношению к молодому поколению, должны принудить к этому.

18. Для реального осуществления прав ребёнка должен быть образован особый фонд молодого поколения, достаточный для того, чтобы права ни одного ребёнка ни в чём не терпели умаления. Фонд этот может быть образован

путем установления специального налога или путем отчисления из общих государственных средств. Расходы, производимые из этого фонда, должны находиться под строгим общественным контролем.

Такова декларация прав ребёнка, осуществления и всеобщего признания которой на всём земном шаре надо добиваться во что бы то ни стало. В этом заинтересованы все народы, все национальности, если только они понимают свои истинные интересы, потому что тот народ и та национальность, которые первыми осуществят декларацию прав ребенка, достигнут и наиболее яркого и пышного выявления своеобразных черт народностей и национальностей. В этом заинтересованы и все те политические соединения, которые в настоящее время именуются в государстве, потому что только признание декларации прав ребёнка даст им возможность стать идеальными формами общежития, воплощающими в себе максимум социальной правды и справедливости. В этом, наконец, заинтересовано все человечество, потому что только всеобщее наиболее полное и широкое проведение в жизнь декларации прав ребёнка даст возможность человечеству в его целом составе достигнуть возрождения и полного обновления всех сторон и личностей и общественной жизни, достигнуть установления на земле того, что на языке религии называется «царством Божиим».

Но странное дело, несмотря на то, что осуществление декларации прав ребёнка представляется столь важным и с национальной, и с общественно-политической, и с общечеловеческой точки зрения, нет ни одной политической партии, которая прямо, смело и решительно написала бы на своём знамени осуществление святых прав ребёнка во всей их широте и полноте. Самые радикальные и крайние из политических партий в своих программах имеют в виду преимущественно интересы взрослого поколения.

Что касается последнего, то здесь предъявляются самые широкие, революционные требования, граничащие с коренной перестройкой всей общественной жизни на новых началах, но когда заходит дело о молодом поколении, интересы

которого существенным образом связаны с областью воспитания и образования, то здесь мы находим в программах партии только те или другие жалкие реформы, но не находим коренного преобразования всего дела воспитания и образования на новых началах и признания прав ребёнка во всей их многообъемлющей широте.

Еще не народилась та политическая партия, которая во главу угла поставила бы права ребёнка, которая признала бы их основную и принципиальную важность, которая признала бы, что только осуществление прав ребёнка во всем их объёме может проложить путь и к наиболее полному осуществлению прав взрослого поколения, и послужить наиболее прочной гарантией этих прав.

Действительное и радикальное освобождение человечества, общества, народа, взрослой индивидуальной личности, может быть проведено только через полное – и всеобщее освобождение ребёнка или вообще молодого поколения. Ребёнок или молодое поколение это – путь к грядущей свободе всех. Это естественный зародыш и зерно всех свобод. Если мы на этот росток свободы, из которого вырастают все её разнообразные формы, не будем обращать должного внимания, то всё здание свободы, каким бы красивым оно ни казалось по внешнему виду, окажется построенным на песке и может в один прекрасный день рухнуть, как карточный домик.

Пора всем нашим передовым политическим партиям обратить на этот пункт должное внимание, пора им поставить, как одну из своих важных целей, провозглашение и проведение в жизнь декларации прав ребёнка. Чем скорее это совершится, тем лучше.

Мы стоим перед близким открытием Учредительного Собрания. Хотелось бы верить, что среди членов этого Собрания найдутся люди, которые будут бороться за права ребёнка, что молодое поколение, представляющее значительнейшую часть населения всей России, будет там иметь своих представителей, хотя

и не выбранных им, но бескорыстно и самоотверженно отстаивающих его интересы, хотя бы это и было связано с ограничением прав взрослого поколения в том или другом отношении.

Будем надеяться, что там, на Учредительном Собрании, молодёжь найдет своих идеологов, которые сумеют привлечь внимание последнего к вопросу об освобождении молодого поколения от всех видов крепостной зависимости и сумеют добиться провозглашения декларации прав ребёнка.

Друзья детства и молодости, соберите же и напрягите все свои силы, чтобы дети и молодёжь не оказались не представленными в будущем Учредительном Собрании. Помните, «в детях скрыты все величайшие возможности». Кто хочет прекрасного и великого будущего, тот прежде всего должен по настоящему позаботиться о детях. Если Учредительное Собрание в России позабудет о детях и не поставит – вопрос о правах ребёнка во всей его широте, то оно совершит великое преступление в отношении всего будущего нашей родины².

25 Сентября 1917 года

К.Н. Вентцель

² К.Н. Вентцель. I. Освобождение ребёнка. II. Декларация прав ребёнка. – Смоленск: Издательство Губернского Комиссариата Народного Просвещения Смоленской губ., 1918. – С. 17-23.

КОНВЕНЦИЯ О ПРАВАХ РЕБЕНКА

Преамбула

Государства - участники настоящей Конвенции, считая, что в соответствии с принципами, провозглашенными в Уставе Организации Объединенных Наций, признание присущего достоинства, равных и неотъемлемых прав всех членов общества является основой обеспечения свободы, справедливости и мира на земле,

принимая во внимание, что народы Объединенных Наций подтвердили в Уставе свою веру в основные права человека, в достоинство и ценность человеческой личности и преисполнены решимости содействовать социальному прогрессу и улучшению условий жизни при большей свободе,

признавая, что Организация Объединенных Наций во Всеобщей декларации прав человека и в Международных пактах о правах человека провозгласила и согласилась с тем, что каждый человек должен обладать всеми указанными в них правами и свободами без какого бы то ни было различия по таким признакам, как раса, цвет кожи, пол, язык, религия, политические или иные убеждения, национальное или социальное происхождение, имущественное положение, рождение или иные обстоятельства,

напоминая, что Организация Объединенных Наций во Всеобщей декларации прав человека провозгласила, что дети имеют право на особую заботу и помощь,

убежденные в том, что семье как основной ячейке общества и естественной среде для роста и благополучия всех ее членов и особенно детей должны быть предоставлены необходимая защита и содействие, с тем чтобы она могла полностью возложить на себя обязанности в рамках общества,

признавая, что ребенку для полного и гармоничного развития его личности необходимо расти в семейном окружении, в атмосфере счастья, любви и понимания,

считая, что ребенок должен быть полностью подготовлен к самостоятельной жизни в обществе и воспитан в духе идеалов, провозглашенных в Уставе Организации Объединенных Наций, и особенно в духе мира, достоинства, терпимости, свободы, равенства и солидарности,

принимая во внимание, что необходимость в такой особой защите ребенка была предусмотрена в Женевской декларации прав ребенка 1924 года и Декларации прав ребенка, принятой Генеральной Ассамблеей 20 ноября 1959 года, и признана во Всеобщей декларации прав человека, в Международном пакте о гражданских и политических правах (в частности, в статьях 23 и 24), в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах (в частности, в статье 10), а также в уставах и соответствующих документах специализированных учреждений и международных организаций, занимающихся вопросами благополучия детей,

принимая во внимание, что, как указано в Декларации прав ребенка, "ребенок, ввиду его физической и умственной незрелости, нуждается в специальной охране и заботе, включая надлежащую правовую защиту, как до, так и после рождения",

ссылаясь на положения Декларации о социальных и правовых принципах, касающихся защиты и благополучия детей, особенно при передаче детей на воспитание и их усыновлении на национальном и международном уровнях, Минимальных стандартных правил Организации Объединенных Наций, касающихся отправления правосудия в отношении несовершеннолетних ("Пекинские правила") и Декларации о защите женщин и детей в чрезвычайных обстоятельствах и в период вооруженных конфликтов,

признавая, что во всех странах мира есть дети, живущие в исключительно трудных условиях, и что такие дети нуждаются в особом внимании,

учитывая должным образом важность традиций и культурных ценностей каждого народа для защиты и гармоничного развития ребенка,

признавая важность международного сотрудничества для улучшения условий жизни детей в каждой стране, в частности в развивающихся странах,

согласились о нижеследующем:

Часть I

Статья 1

Для целей настоящей Конвенции ребенком является каждое человеческое существо до достижения 18-летнего возраста, если по закону, применимому к данному ребенку, он не достигает совершеннолетия ранее.

Статья 2

1. Государства - участники уважают и обеспечивают все права, предусмотренные настоящей Конвенцией, за каждым ребенком, находящимся в пределах их юрисдикции, без какой-либо дискриминации, независимо от расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального, этнического или социального происхождения, имущественного положения, состояния здоровья и рождения ребенка, его родителей или законных опекунов или каких-либо иных обстоятельств.

2. Государства - участники принимают все необходимые меры для обеспечения защиты ребенка от всех форм дискриминации или наказания на основе статуса, деятельности, выражаемых взглядов или убеждений ребенка, родителей ребенка, законных опекунов или иных членов семьи.

Статья 3

1. Во всех действиях в отношении детей независимо от того, предпринимаются они государственными или частными учреждениями, занимающимися вопросами социального обеспечения, судами, административными или законодательными органами, первоочередное внимание уделяется наилучшему обеспечению интересов ребенка.

2. Государства - участники обязуются обеспечить ребенку такую защиту и заботу, которые необходимы для его благополучия, принимая во внимание права и обязанности его родителей, опекунов или других лиц, несущих за него ответственность по закону, и с этой целью принимают все соответствующие законодательные и административные меры.

3. Государства - участники обеспечивают, чтобы учреждения, службы и органы, ответственные за заботу о детях или их защиту, отвечали нормам, установленным компетентными органами, в частности в области безопасности и здравоохранения и с точки зрения численности и пригодности их персонала, а также компетентного надзора.

Статья 4

Государства - участники принимают все необходимые законодательные, административные и другие меры для осуществления прав, признанных в настоящей Конвенции. В отношении экономических, социальных и культурных прав государства - участники принимают такие меры в максимальных рамках имеющихся у них ресурсов и, в случае необходимости, в рамках международного сотрудничества.

Статья 5

Государства - участники уважают ответственность, права и обязанности родителей и, в соответствующих случаях, членов расширенной семьи или общины, как это предусмотрено местным обычаем, опекунов или других лиц, несущих по закону ответственность за ребенка, должным образом управлять и руководить ребенком в осуществление им признанных настоящей Конвенцией прав и делать это в соответствии с развивающимися способностями ребенка.

Статья 6

1. Государства - участники признают, что каждый ребенок имеет неотъемлемое право на жизнь.

2. Государства - участники обеспечивают в максимально возможной степени выживание и здоровое развитие ребенка.

Статья 7

1. Ребенок регистрируется сразу же после рождения и с момента рождения имеет право на имя и на приобретение гражданства, а также, насколько это возможно, право знать своих родителей и право на их заботу.

2. Государства - участники обеспечивают осуществление этих прав в соответствии с их национальным законодательством и выполнение их обязательств согласно соответствующим международным документам в этой области, в частности в случае, если бы иначе ребенок не имел гражданства.

Статья 8

1. Государства - участники обязуются уважать право ребенка на сохранение своей индивидуаль-

ности, включая гражданство, имя и семейные связи, как предусматривается законом, не допуская противозаконного вмешательства.

2. Если ребенок незаконно лишается части или всех элементов своей индивидуальности, государства - участники обеспечивают ему необходимую помощь и защиту для скорейшего восстановления его индивидуальности.

Статья 9

1. Государства - участники обеспечивают, чтобы ребенок не разлучался со своими родителями вопреки их желанию, за исключением случаев, когда компетентные органы, согласно судебному решению, определяют в соответствии с применимым законом и процедурами, что такое разлучение необходимо в наилучших интересах ребенка. Такое определение может оказаться необходимым в том или ином конкретном случае, например, когда родители жестоко обращаются с ребенком или не заботятся о нем или когда родители проживают раздельно и необходимо принять решение относительно места проживания ребенка.

2. В ходе любого разбирательства в соответствии с [пунктом 1](#) настоящей статьи всем заинтересованным сторонам предоставляется возможность участвовать в разбирательстве и излагать свои точки зрения.

3. Государства - участники уважают право ребенка, который разлучается с одним или обоими родителями, поддерживать на регулярной основе личные отношения и прямые контакты с обоими родителями, за исключением случая, когда это противоречит наилучшим интересам ребенка.

4. В тех случаях, когда такое разлучение вытекает из какого-либо решения, принятого государством - участником, например, при аресте, тюремном заключении, высылке, депортации или смерти (включая смерть, наступившую по любой причине во время нахождения данного лица в ведении государства) одного или обоих родителей или ребенка, такое государство - участник предоставляет родителям, ребенку или, если это необходимо, другому члену семьи по их просьбе необходимую информацию в отношении местонахождения отсутствующего члена (членов) семьи, если предоставление этой информации не наносит ущерба благосостоянию ребенка. Государства - участники в дальнейшем обеспечивают, чтобы представление такой просьбы само по себе не приводило к неблагоприятным последствиям для соответствующего лица (лиц).

Статья 10

1. В соответствии с обязательством государств - участников по [пункту 1 статьи 9](#) заявления ребенка или его родителей на въезд в государство - участник или выезд из него с целью воссоединения семьи должны рассматриваться государствами - участниками позитивным, гуманным и оперативным образом. Государства - участники далее обеспечивают, чтобы представление такой просьбы не приводило к неблагоприятным последствиям для заявителей и членов из семьи.

2. Ребенок, родители которого проживают в различных государствах, имеет право поддерживать на регулярной основе, за исключением особых обстоятельств, личные отношения и прямые контакты с обоими родителями. С этой целью и в соответствии с обязательством государств - участников по [пункту 2 статьи 9](#) государства - участники уважают право ребенка и его родителей покидать любую страну, включая свою собственную, и возвращаться в свою страну. В отношении права покидать любую страну действуют только такие ограничения, какие установлены законом и необходимы для охраны государственной безопасности, общественного порядка (*ordre public*), здоровья или нравственности населения или прав и свобод других лиц и совместимы с признанными в настоящей Конвенции другими правами.

Статья 11

1. Государства - участники принимают меры для борьбы с незаконным перемещением и невозвращением детей из-за границы.

2. С этой целью государства - участники содействуют заключению двусторонних или многосторонних соглашений или присоединению к действующим соглашениям.

Статья 12

1. Государства - участники обеспечивают ребенку, способному сформулировать свои собственные взгляды, право свободно выражать эти взгляды по всем вопросам, затрагивающим ребенка, причем взглядам ребенка уделяется должное внимание в соответствии с возрастом и зрелостью ребенка.

2. С этой целью ребенку, в частности, представляется возможность быть заслушанным в ходе

любого судебного или административного разбирательства, затрагивающего ребенка, либо непосредственно, либо через представителя или соответствующий орган в порядке, предусмотренном процессуальными нормами национального законодательства.

Статья 13

1. Ребенок имеет право свободно выражать свое мнение; это право включает свободу искать, получать и передавать информацию и идеи любого рода независимо от границ, в устной, письменной или печатной форме, в форме произведений искусства или с помощью других средств по выбору ребенка.

2. Осуществление этого права может подвергаться некоторым ограничениям, однако этими ограничениями могут быть только те ограничения, которые предусмотрены законом и которые необходимы:

- a) для уважения прав и репутации других лиц; или
- b) для охраны государственной безопасности, или общественного порядка (*ordre public*), или здоровья, или нравственности населения.

Статья 14

1. Государства - участники уважают право ребенка на свободу мысли, совести и религии.

2. Государства - участники уважают права и обязанности родителей и в соответствующих случаях законных опекунов руководить ребенком в осуществлении его права методом, согласующимся с развивающимися способностями ребенка.

3. Свобода исповедовать свою религию или веру может подвергаться только таким ограничениям, которые установлены законом и необходимы для охраны государственной безопасности, общественного порядка, нравственности и здоровья населения или защиты основных прав и свобод других лиц.

Статья 15

1. Государства - участники признают право ребенка на свободу ассоциации и свободу мирных собраний.

2. В отношении осуществления данного права не могут применяться какие-либо ограничения, кроме тех, которые применяются в соответствии с законом и которые необходимы в демократическом обществе в интересах государственной безопасности или общественной безопасности, общественного порядка (*ordre public*), охраны здоровья или нравственности населения или защиты прав и свобод других лиц.

Статья 16

1. Ни один ребенок не может быть объектом произвольного или незаконного вмешательства в осуществление его права на личную жизнь, семейную жизнь, неприкосновенность жилища или тайну корреспонденции или незаконного посягательства на его честь и репутацию.

2. Ребенок имеет право на защиту закона от такого вмешательства или посягательства.

Статья 17

Государства - участники признают важную роль средств массовой информации и обеспечивают, чтобы ребенок имел доступ к информации и материалам из различных национальных и международных источников, особенно к такой информации и материалам, которые направлены на содействие социальному, духовному и моральному благополучию, а также здоровому физическому и психическому развитию ребенка. С этой целью государства - участники:

- a) поощряют средства массовой информации к распространению информации и материалов, полезных для ребенка в социальном и культурном отношениях и в духе [статьи 29](#);
- b) поощряют международное сотрудничество в области подготовки, обмена и распространения такой информации и материалов из различных культурных, национальных и международных источников;

c) поощряют выпуск и распространение детской литературы;

d) поощряют средства массовой информации к уделению особого внимания языковым потребностям ребенка, принадлежащего к какой-либо группе меньшинств или коренному населению;

e) поощряют разработку надлежащих принципов защиты ребенка от информации и материалов, наносящих вред его благополучию, учитывая положения [статей 13](#) и [18](#).

Статья 18

1. Государства - участники предпринимают все возможные усилия к тому, чтобы обеспечить признание принципа общей и одинаковой ответственности обоих родителей за воспитание и развитие ребенка. Родители или в соответствующих случаях законные опекуны несут основную ответственность за воспитание и развитие ребенка. Наилучшие интересы ребенка являются предметом их основной заботы.

2. В целях гарантии и содействия осуществлению прав, изложенных в настоящей Конвенции, государства - участники оказывают родителям и законным опекунам надлежащую помощь в выполнении ими своих обязанностей по воспитанию детей и обеспечивают развитие сети детских учреждений.

3. Государства - участники принимают все необходимые меры для обеспечения того, чтобы дети, родители которых работают, имели право пользоваться предназначенными для них службами и учреждениями по уходу за детьми.

Статья 19

1. Государства - участники принимают все необходимые законодательные, административные, социальные и просветительные меры с целью защиты ребенка от всех форм физического или психологического насилия, оскорбления или злоупотребления, отсутствия заботы или небрежного обращения, грубого обращения или эксплуатации, включая сексуальное злоупотребление, со стороны родителей, законных опекунов или любого другого лица, заботящегося о ребенке.

2. Такие меры защиты, в случае необходимости, включают эффективные процедуры для разработки социальных программ с целью предоставления необходимой поддержки ребенку и лицам, которые о нем заботятся, а также для осуществления других форм предупреждения и выявления, сообщения, передачи на рассмотрение, расследования, лечения и последующих мер в связи со случаями жестокого обращения с ребенком, указанными выше, а также, в случае необходимости, для возбуждения судебной процедуры.

Статья 20

1. Ребенок, который временно или постоянно лишен своего семейного окружения или который в его собственных наилучших интересах не может оставаться в таком окружении, имеет право на особую защиту и помощь, предоставляемые государством.

2. Государства - участники в соответствии со своими национальными законами обеспечивают замену ухода за таким ребенком.

3. Такой уход может включать, в частности, передачу на воспитание, "кафала" по исламскому праву, усыновление или, в случае необходимости, помещение в соответствующие учреждения по уходу за детьми. При рассмотрении вариантов замены необходимо должным образом учитывать желательность преемственности воспитания ребенка и его этническое происхождение, религиозную и культурную принадлежность и родной язык.

Статья 21

Государства - участники, которые признали и/или разрешают существование системы усыновления, обеспечивают, чтобы наилучшие интересы ребенка учитывались в первостепенном порядке, и они:

a) обеспечивают, чтобы усыновление ребенка разрешалось только компетентными властями, которые определяют в соответствии с применимым законом и процедурами и на основе всей относящейся к делу и достоверной информации, что усыновление допустимо ввиду статуса ребенка относительно родителей, родственников и законных опекунов и что, если требуется, заинтересованные лица дали свое осознанное согласие на усыновление на основе такой консультации, которая может быть необходимой;

b) признают, что усыновление в другой стране может рассматриваться в качестве альтернативного способа ухода за ребенком, если ребенок не может быть передан на воспитание или помещен в семью, которая могла бы обеспечить его воспитание или усыновление, и если обеспечение какого-либо подходящего ухода в стране происхождения ребенка является невозможным;

c) обеспечивают, чтобы в случае усыновления ребенка в другой стране применялись такие же гарантии и нормы, которые применяются в отношении усыновления внутри страны;

d) принимают все необходимые меры с целью обеспечения того, чтобы в случае усыновления в другой стране устройство ребенка не приводило к получению неоправданных финансовых выгод связанным с этим лицам;

e) содействуют в необходимых случаях достижению целей настоящей статьи путем заключения

двусторонних и многосторонних договоренностей или соглашений и стремятся на этой основе обеспечить, чтобы устройство ребенка в другой стране осуществлялось компетентными властями или органами.

Статья 22

1. Государства - участники принимают необходимые меры, с тем чтобы обеспечить ребенку, желающему получить статус беженца или считающемуся беженцем в соответствии с применимым международным или внутренним правом и процедурами, как сопровождаемому, так и не сопровождаемому его родителями или любым другим лицом, надлежащую защиту и гуманитарную помощь в пользовании применимыми правами, изложенными в настоящей Конвенции и других международных документах по правам человека или гуманитарных документов, участниками которых являются указанные государства.

2. С этой целью государства - участники оказывают в случае, когда они считают это необходимым, содействие любым усилиям Организации Объединенных Наций и других компетентных межправительственных организаций или неправительственных организаций, сотрудничающих с Организацией Объединенных Наций, по защите такого ребенка и оказанию ему помощи и поиску родителей или других членов семьи любого ребенка - беженца, с тем чтобы получить информацию, необходимую для его воссоединения со своей семьей. В тех случаях, когда родители или другие члены семьи не могут быть найдены, этому ребенку предоставляется такая же защита, как и любому другому ребенку, по какой-либо причине постоянно или временно лишенному своего семейного окружения, как это предусмотрено в настоящей Конвенции.

Статья 23

1. Государства - участники признают, что неполноценный в умственном или физическом отношении ребенок должен вести полноценную и достойную жизнь в условиях, которые обеспечивают его достоинство, способствуют его уверенности в себе и облегчают его активное участие в жизни общества.

2. Государства - участники признают право неполноценного ребенка на особую заботу и поощряют и обеспечивают предоставление при условии наличия ресурсов имеющему на это право ребенку и ответственным за заботу о нем помощи, о которой подана просьба и которая соответствует состоянию ребенка и положению его родителей или других лиц, обеспечивающих заботу о ребенке.

3. В признание особых нужд неполноценного ребенка помощь в соответствии с [пунктом 2](#) настоящей статьи предоставляется, по возможности, бесплатно с учетом финансовых ресурсов родителей или других лиц, обеспечивающих заботу о ребенке, и имеет целью обеспечение неполноценному ребенку эффективного доступа к услугам в области образования, профессиональной подготовки, медицинского обслуживания, восстановления здоровья, подготовки к трудовой деятельности и доступа к средствам отдыха таким образом, который приводит к наиболее полному, по возможности, вовлечению ребенка в социальную жизнь и достижению развития его личности, включая культурное и духовное развитие ребенка.

4. Государства - участники способствуют в духе международного сотрудничества обмену соответствующей информацией в области профилактического здравоохранения и медицинского, психологического и функционального лечения неполноценных детей, включая распространение информации о методах реабилитации, общеобразовательной и профессиональной подготовки, а также доступ к этой информации, с тем чтобы позволить государствам - участникам улучшить свои возможности и знания и расширить свой опыт в этой области. В этой связи особое внимание должно уделяться потребностям развивающихся стран.

Статья 24

1. Государства - участники признают право ребенка на пользование наиболее совершенными услугами системы здравоохранения и средствами лечения болезней и восстановления здоровья. Государства - участники стремятся обеспечить, чтобы ни один ребенок не был лишен своего права на доступ к подобным услугам системы здравоохранения.

2. Государства - участники добиваются полного осуществления данного права и, в частности, принимают необходимые меры для:

- а) снижения уровней смертности младенцев и детской смертности;
- б) обеспечения предоставления необходимой медицинской помощи и охраны здоровья всех детей с уделением первоочередного внимания развитию первичной медико-санитарной помощи;
- с) борьбы с болезнями и недоеданием, в том числе в рамках первичной медико-санитарной помощи, путем, среди прочего, применения легкодоступной технологии и предоставления достаточно пи-

тательного продовольствия и чистой питьевой воды, принимая во внимание опасность и риск загрязнения окружающей среды;

d) предоставления матерям надлежащих услуг по охране здоровья в дородовой и послеродовой периоды;

e) обеспечения осведомленности всех слоев общества, в частности родителей и детей, о здоровье и питании детей, преимуществах грудного кормления, гигиене, санитарии среды обитания ребенка и предупреждения несчастных случаев, а также их доступа к образованию и их поддержки в использовании таких знаний;

f) развития просветительной работы и услуг в области профилактической медицинской помощи и планирования размера семьи.

3. Государства - участники принимают любые эффективные и необходимые меры с целью упразднения традиционной практики, отрицательно влияющей на здоровье детей.

4. Государства - участники обязуются поощрять международное сотрудничество и развивать его с целью постепенного достижения полного осуществления права, признаваемого в настоящей статье. В этой связи особое внимания должно уделяться потребностям развивающихся стран.

Статья 25

Государства - участники признают право ребенка, помещенного компетентными органами на попечение с целью ухода за ним, его защиты или физического, либо психического лечения, на периодическую оценку лечения, предоставляемого ребенку, и всех других условий, связанных с таким попечением о ребенке.

Статья 26

1. Государства - участники признают за каждым ребенком право пользоваться благами социального обеспечения, включая социальное страхование, и принимают необходимые меры для достижения полного осуществления этого права в соответствии с их национальным законодательством.

2. Эти блага по мере необходимости предоставляются с учетом имеющихся ресурсов и возможностей ребенка и лиц, несущих ответственность за содержание ребенка, а также любых соображений, связанных с получением благ ребенком от его имени.

Статья 27

1. Государства - участники признают право каждого ребенка на уровень жизни, необходимый для физического, умственного, духовного, нравственного и социального развития ребенка.

2. Родитель(и) или другие лица, воспитывающие ребенка, несут основную ответственность за обеспечение в пределах своих способностей и финансовых возможностей условий жизни, необходимых для развития ребенка.

3. Государства - участники в соответствии с национальными условиями и в пределах своих возможностей принимают необходимые меры по оказанию помощи родителям и другим лицам, воспитывающим детей, в осуществлении этого права и, в случае необходимости, оказывают материальную помощь и поддерживают программы, особенно в отношении обеспечения питанием, одеждой и жильем.

4. Государства - участники принимают все необходимые меры для обеспечения восстановления содержания ребенка родителями или другими лицами, несущими финансовую ответственность за ребенка, как внутри государства - участника, так и из-за рубежа. В частности, если лицо, несущее финансовую ответственность за ребенка, и ребенок проживают в разных государствах, государства - участники способствуют присоединению к международным соглашениям или заключению таких соглашений, а также достижению других соответствующих договоренностей.

Статья 28

1. Государства - участники признают право ребенка на образование, и с целью постепенного достижения осуществления этого права на основе равных возможностей они, в частности:

a) вводят бесплатное и обязательное начальное образование;

b) поощряют развитие различных форм среднего образования, как общего, так и профессионального, обеспечивают его доступность для всех детей и принимают такие необходимые меры, как введение бесплатного образования и предоставление в случае необходимости финансовой помощи;

c) обеспечивают доступность высшего образования для всех на основе способностей каждого с помощью всех необходимых средств;

d) обеспечивают доступность информации и материалов в области образования и профессиональной подготовки для всех детей;

e) принимают меры по содействию регулярному посещению школ и снижению числа учащихся, покинувших школу.

2. Государства - участники принимают все необходимые меры для обеспечения того, чтобы школьная дисциплина поддерживалась с помощью методов, отражающих уважение человеческого достоинства ребенка и в соответствии с настоящей Конвенцией.

3. Государства - участники поощряют и развивают международное сотрудничество по вопросам, касающимся образования, в частности, с целью содействия ликвидации невежества и неграмотности во всем мире и облегчения доступа к научно-техническим знаниям и современным методам обучения. В этой связи особое внимание должно уделяться потребностям развивающихся стран.

Статья 29

1. Государства - участники соглашаются в том, что образование ребенка должно быть направлено на:

a) развитие личности, талантов и умственных и физических способностей ребенка в их самом полном объеме;

b) воспитание уважения к правам человека и основным свободам, а также принципам, провозглашенным в Уставе Организации Объединенных Наций;

c) воспитание уважения к родителям ребенка, его культурной самобытности, языку и ценностям, к национальным ценностям страны, в которой ребенок проживает, страны его происхождения и к цивилизациям, отличным от его собственной;

d) подготовку ребенка к сознательной жизни в свободном обществе в духе понимания, мира, терпимости, равноправия мужчин и женщин и дружбы между всеми народами, этническими, национальными и религиозными группами, а также лицами из числа коренного населения;

e) воспитание уважения к окружающей природе.

2. Никакая часть настоящей статьи или [статьи 28](#) не толкуется как ограничивающая свободу отдельных лиц и органов создавать учебные заведения и руководить ими при условии постоянного соблюдения принципов, изложенных в [пункте 1](#) настоящей статьи, и выполнения требования о том, чтобы образование, даваемое в таких учебных заведениях, соответствовало минимальным нормам, которые могут быть установлены государством.

Статья 30

В тех государствах, где существуют этнические, религиозные или языковые меньшинства или лица из числа коренного населения, ребенку, принадлежащему к таким меньшинствам или коренному населению, не может быть отказано в праве совместно с другими членами своей группы пользоваться своей культурой, исповедовать свою религию и исполнять ее обряды, а также пользоваться родным языком.

Статья 31

1. Государства - участники признают право ребенка на отдых и досуг, право участвовать в играх и развлекательных мероприятиях, соответствующих его возрасту, и свободно участвовать в культурной жизни и заниматься искусством.

2. Государства - участники уважают и поощряют право ребенка на всестороннее участие в культурной и творческой жизни и содействуют предоставлению соответствующих и равных возможностей для культурной и творческой деятельности, досуга и отдыха.

Статья 32

1. Государства - участники признают право ребенка на защиту от экономической эксплуатации и от выполнения любой работы, которая может представлять опасность для его здоровья или служить препятствием в получении им образования, либо наносить ущерб его здоровью и физическому, умственному, духовному, моральному и социальному развитию.

2. Государства - участники принимают законодательные, административные и социальные меры, а также меры в области образования, с тем чтобы обеспечить осуществление настоящей статьи. В этих целях, руководствуясь соответствующими положениями других международных документов, государства - участники, в частности:

a) устанавливают минимальный возраст или минимальные возрасты для приема на работу;

b) определяют необходимые требования о продолжительности рабочего дня и условиях труда;

с) предусматривают соответствующие виды наказания или другие санкции для обеспечения эффективного осуществления настоящей статьи.

Статья 33

Государства - участники принимают все необходимые меры, включая законодательные, административные и социальные меры, а также меры в области образования, с тем чтобы защитить детей от незаконного употребления наркотических средств и психотропных веществ, как они определены в соответствующих международных договорах, и не допустить использования детей в противозаконном производстве таких веществ и торговле ими.

Статья 34

Государства - участники обязуются защищать ребенка от всех форм сексуальной эксплуатации и сексуального совращения. В этих целях государства - участники, в частности, принимают на национальном двустороннем и многостороннем уровнях все необходимые меры для предотвращения:

- а) склонения или принуждения ребенка к любой незаконной сексуальной деятельности;
- б) использования в целях эксплуатации детей в проституции или в другой незаконной сексуальной практике;
- в) использования в целях эксплуатации детей в порнографии и порнографических материалах.

Статья 35

Государства - участники принимают на национальном, двустороннем и многостороннем уровнях все необходимые меры для предотвращения похищения детей, торговли детьми или их контрабанды в любых целях и в любой форме.

Статья 36

Государства - участники защищают ребенка от всех других форм эксплуатации, наносящих ущерб любому аспекту благосостояния ребенка.

Статья 37

Государства - участники обеспечивают, чтобы:

- а) ни один ребенок не был подвергнут пыткам или другим жестоким, бесчеловечным или унижающим достоинство видам обращения или наказания. Ни смертная казнь, ни пожизненное тюремное заключение, не предусматривающее возможности освобождения, не назначаются за преступления, совершенные лицами моложе 18 лет;
- б) ни один ребенок не был лишен свободы незаконным или произвольным образом. Арест, задержание или тюремное заключение ребенка осуществляются согласно закону и используются лишь в качестве крайней меры и в течение как можно более короткого соответствующего периода времени;
- в) каждый лишенный свободы ребенок пользовался гуманным обращением и уважением неотъемлемого достоинства его личности с учетом потребностей лиц его возраста. В частности, каждый лишенный свободы ребенок должен быть отделен от взрослых, если только не считается, что в наилучших интересах ребенка этого делать не следует, и иметь право поддерживать связь со своей семьей путем переписки и свиданий, за исключением особых обстоятельств;
- г) каждый лишенный свободы ребенок имел право на незамедлительный доступ к правовой и другой соответствующей помощи, а также право оспаривать законность лишения его свободы перед судом или другим компетентным, независимым и беспристрастным органом и право на безотлагательное принятие ими решения в отношении любого такого процессуального действия.

Статья 38

1. Государства - участники обязуются уважать нормы международного гуманитарного права, применимые к ним в случае вооруженных конфликтов и имеющие отношение к детям, и обеспечивать их соблюдение.

2. Государства - участники принимают все возможные меры для обеспечения того, чтобы лица, не достигшие 15-летнего возраста, не принимали прямого участия в военных действиях.

3. Государства - участники воздерживаются от призыва любого лица, не достигшего 15-летнего возраста, на службу в свои вооруженные силы. При вербовке из числа лиц, достигших 15-летнего воз-

раста, но которым еще не исполнилось 18 лет, государства - участники стремятся отдавать предпочтение лицам более старшего возраста.

4. Согласно своим обязательствам по международному гуманитарному праву, связанным с защитой гражданского населения во время вооруженных конфликтов, государства - участники обязуются принимать все возможные меры с целью обеспечения защиты затрагиваемых вооруженным конфликтом детей и ухода за ними.

Статья 39

Государства - участники принимают все необходимые меры для того, чтобы содействовать физическому и психологическому восстановлению и социальной реинтеграции ребенка, являющегося жертвой: любых видов пренебрежения, эксплуатации и злоупотребления, пыток или любых других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения, наказания или вооруженных конфликтов. Такое восстановление и реинтеграция должны осуществляться в условиях, обеспечивающих здоровье, самоуважение и достоинство ребенка.

Статья 40

1. Государства - участники признают право каждого ребенка, который, как считается, нарушил уголовное законодательство, обвиняется или признается виновным в его нарушении, на такое обращение, которое способствует развитию у ребенка чувства достоинства и значимости, укрепляет в нем уважение к правам человека и основным свободам других и при котором учитывается возраст ребенка и желательность содействия его реинтеграции и выполнению им полезной роли в обществе.

2. В этих целях и принимая во внимание соответствующие положения международных документов, государства - участники, в частности, обеспечивают, чтобы:

a) ни один ребенок не считался нарушившим уголовное законодательство, не обвинялся и не признавался виновным в его нарушении по причине действия или бездействия, которые не были запрещены национальным или международным правом во время их совершения;

b) каждый ребенок, который, как считается, нарушил уголовное законодательство или обвиняется в его нарушении, имел по меньшей мере следующие гарантии:

- i презумпция невиновности, пока его вина не будет доказана согласно закону;
- ii незамедлительное и непосредственное информирование его об обвинениях против него и, в случае необходимости, через его родителей или законных опекунов и получение правовой и другой необходимой помощи при подготовке и осуществлении своей защиты;
- iii безотлагательное принятие решения по рассматриваемому вопросу компетентным, независимым и беспристрастным органом или судебным органом в ходе справедливого слушания в соответствии с законом в присутствии адвоката или другого соответствующего лица и, если это не считается противоречащим наилучшим интересам ребенка, в частности, с учетом его возраста или положения его родителей или законных опекунов;
- iv свобода от принуждения к даче свидетельских показаний или признанию вины; изучение показаний свидетелей обвинения либо самостоятельно, либо при помощи других лиц и обеспечение равноправного участия свидетелей защиты и изучения их показаний;
- v если считается, что ребенок нарушил уголовное законодательство, повторное рассмотрение вышестоящим компетентным, независимым и беспристрастным органом или судебным органом согласно закону соответствующего решения и любых принятых в этой связи мер;
- vi бесплатная помощь переводчика, если ребенок не понимает используемого языка или не говорит на нем;
- vii полное уважение его личной жизни на всех стадиях разбирательства.

3. Государства - участники стремятся содействовать установлению законов, процедур, органов и учреждений, имеющих непосредственное отношение к детям, которые, как считается, нарушили уголовное законодательство, обвиняются или признаются виновными в его нарушении, и в частности:

а) установлению минимального возраста, ниже которого дети считаются неспособными нарушить уголовное законодательство;

б) в случае необходимости и желательности, принятию мер по обращению с такими детьми без использования судебного разбирательства при условии полного соблюдения прав человека и правовых гарантий.

4. Необходимо наличие таких различных мероприятий, как уход, положение об опеке и надзоре, консультативные услуги, назначение испытательного срока, воспитание, программы обучения и профессиональной подготовки и другие формы ухода, заменяющие уход в учреждениях, с целью обеспечения такого обращения с ребенком, которое соответствовало бы его благосостоянию, а также его положению и характеру преступления.

Статья 41

Ничто в настоящей Конвенции не затрагивает любых положений, которые в большей степени способствуют осуществлению прав ребенка и могут содержаться:

а) в законе государства - участника; или

б) в нормах международного права, действующих в отношении данного государства.

Часть II

Статья 42

Государства - участники обязуются, используя надлежащие и действенные средства, широко информировать о принципах и положениях Конвенции как взрослых, так и детей.

Статья 43

1. В целях рассмотрения прогресса, достигнутого государствами - участниками в выполнении обязательств, принятых в соответствии с настоящей Конвенцией, учреждается Комитет по правам ребенка, который выполняет функции, предусматриваемые ниже.

Поправка к пункту 2 статьи 43 Конвенции, в соответствии с которой количество членов Комитета по правам ребенка увеличено до восемнадцати человек, Российской Федерацией принята (Постановление Правительства РФ от 13.02.98 N 180).

2. Комитет состоит из десяти экспертов, обладающих высокими нравственными качествами и признанной компетентностью в области, охватываемой настоящей Конвенцией. Члены Комитета избираются государствами - участниками из числа своих граждан и выступают в личном качестве, причем уделяется внимание справедливому географическому распределению, а также главным правовым системам.

3. Члены Комитета избираются тайным голосованием из числа внесенных в список лиц, выдвинутых государствами - участниками. Каждое государство - участник может выдвинуть одно лицо из числа своих граждан.

4. Первоначальные выборы в Комитет проводятся не позднее чем через шесть месяцев со дня вступления в силу настоящей Конвенции, а впоследствии - один раз в два года. По крайней мере за четыре месяца до дня каждых выборов Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций обращается к государствам - участникам с письмом, предлагая им представить свои кандидатуры в течение двух месяцев. Затем Генеральный секретарь составляет в алфавитном порядке список всех выдвинутых таким образом лиц с указанием государств - участников, которые выдвинули этих лиц, и представляет этот список государствам - участникам настоящей Конвенции.

5. Выборы проводятся на совещаниях государств - участников, созываемых Генеральным секретарем в Центральном учреждении Организации Объединенных Наций. На этих совещаниях, на которых две трети государств - участников составляют кворум, избранными в состав Комитета являются те кандидаты, которые получили наибольшее число голосов и абсолютное большинство голосов присутствующих и участвующих в голосовании представителей государств - участников.

6. Члены Комитета избираются на четырехлетний срок. Они имеют право быть переизбранными в случае повторного выдвижения их кандидатур. Срок полномочий пяти членов, избираемых на первых выборах, истекает в конце двухлетнего периода; немедленно после первых выборов имена этих пяти членов определяются по жребию Председателем совещания.

7. В случае смерти или выхода в отставку какого-либо члена Комитета или если он или она по какой-либо иной причине не может более исполнять обязанности члена Комитета, государство - участник, выдвинувшее данного члена Комитета, назначает другого эксперта из числа своих граждан на

оставшийся срок при условии одобрения Комитетом.

8. Комитет устанавливает свои собственные правила процедуры.

9. Комитет избирает своих должностных лиц на двухлетний срок.

10. Сессии Комитета, как правило, проводятся в Центральном учреждении Организации Объединенных Наций или в любом ином подходящем месте, определенном Комитетом. Комитет, как правило, проводит свои сессии ежегодно. Продолжительность сессии Комитета определяется и при необходимости пересматривается на совещании государств - участников настоящей Конвенции при условии одобрения Генеральной Ассамблеей.

11. Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций предоставляет необходимый персонал и материальные средства для эффективного осуществления Комитетом своих функций в соответствии с настоящей Конвенцией.

12. Члены Комитета, учрежденного в соответствии с настоящей Конвенцией, получают утверждаемое Генеральной Ассамблеей вознаграждение из средств Организации Объединенных Наций в порядке и на условиях, устанавливаемых Генеральной Ассамблеей.

Статья 44

1. Государства - участники обязуются представлять Комитету через Генерального секретаря Организации Объединенных Наций доклады о принятых ими мерах по закреплению признанных в Конвенции прав и о прогрессе, достигнутом в осуществлении этих прав:

а) в течение двух лет после вступления Конвенции в силу для соответствующего государства - участника;

б) впоследствии через каждые пять лет.

2. В докладах, представляемых в соответствии с настоящей статьей, указываются факторы и затруднения, если таковые имеются, влияющие на степень выполнения обязательств по настоящей Конвенции. Доклады также содержат достаточную информацию, с тем чтобы обеспечить Комитету полное понимание действия Конвенции в данной стране.

3. Государству - участнику, представившему Комитету всесторонний первоначальный доклад, нет необходимости повторять в последующих докладах, представляемых в соответствии с [пунктом 1 "b"](#) настоящей статьи, ранее изложенную основную информацию.

4. Комитет может запрашивать у государств - участников дополнительную информацию, касающуюся осуществления настоящей Конвенции.

5. Доклады о деятельности Комитета один раз в два года представляются Генеральной Ассамблее через посредство Экономического и Социального Совета.

6. Государства - участники обеспечивают широкую гласность своих докладов в своих собственных странах.

Статья 45

С целью способствовать эффективному осуществлению Конвенции и поощрять международное сотрудничество в области, охватываемой настоящей Конвенцией:

а) специализированные учреждения, Детский фонд Организации Объединенных Наций и другие органы Организации Объединенных Наций вправе быть представленными при рассмотрении вопросов об осуществлении таких положений настоящей Конвенции, которые входят в сферу их полномочий. Комитет может предложить специализированным учреждениям, Детскому фонду Организации Объединенных Наций и другим компетентным органам, когда он считает это целесообразным, представить заключение экспертов относительно осуществления Конвенции в тех областях, которые входят в сферу их соответствующих полномочий. Комитет может предложить специализированным учреждениям, Детскому фонду Организации Объединенных Наций и другим органам Организации Объединенных Наций представить доклады об осуществлении Конвенции в областях, входящих в сферу их деятельности;

б) Комитет препровождает, когда он считает это целесообразным, в специализированные учреждения, Детский фонд Организации Объединенных Наций и другие компетентные органы любые доклады государств - участников, в которых содержится просьба о технической консультации или помощи или указывается на потребность в этом, а также замечания и предложения Комитета, если таковые имеются, относительно таких просьб или указаний;

в) Комитет может рекомендовать Генеральной Ассамблее предложить Генеральному секретарю провести от ее имени исследования по отдельным вопросам, касающимся прав ребенка;

д) Комитет может вносить предложения и рекомендации общего характера, основанные на информации, получаемой в соответствии со [статьями 44 и 45](#) настоящей Конвенции. Такие предложения и рекомендации общего характера препровождаются любому заинтересованному государству - участнику и сообщаются Генеральной Ассамблее наряду с замечаниями государств - участников, если таковые имеются.

Часть III

Статья 46

Настоящая Конвенция открыта для подписания ее всеми государствами.

Статья 47

Настоящая Конвенция подлежит ратификации. Ратификационные грамоты сдаются на хранение Генеральному секретарю Организации Объединенных Наций.

Статья 48

Настоящая Конвенция открыта для присоединения к ней любого государства. Документы о присоединении сдаются на хранение Генеральному секретарю Организации Объединенных Наций.

Статья 49

1. Настоящая Конвенция вступает в силу на тридцатый день после даты сдачи на хранение Генеральному секретарю Организации Объединенных Наций двадцатой ратификационной грамоты или документа о присоединении.

2. Для каждого государства, которое ратифицирует настоящую Конвенцию или присоединяется к ней после сдачи на хранение двадцатой ратификационной грамоты или документа о присоединении, настоящая Конвенция вступает в силу на тридцатый день после сдачи таким государством на хранение его ратификационной грамоты или документа о присоединении.

Статья 50

1. Любое государство - участник может предложить поправку и представить ее Генеральному секретарю Организации Объединенных Наций. Генеральный секретарь затем препровождает предложенную поправку государствам - участникам с просьбой указать, высказываются ли они за созыв конференции государств - участников с целью рассмотрения этих предложений и проведения по ним голосования. Если в течение четырех месяцев, начиная с даты такого сообщения, по крайней мере одна треть государств - участников выскажется за такую конференцию, Генеральный секретарь созывает эту конференцию под эгидой Организации Объединенных Наций. Любая поправка, принятая большинством государств - участников, присутствующих и участвующих в голосовании на этой конференции, представляется Генеральной Ассамблее на утверждение.

2. Поправка, принятая в соответствии с [пунктом 1](#) настоящей статьи, вступает в силу по утверждении ее Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций и принятия ее большинством в две трети государств - участников.

3. Когда поправка вступает в силу, она становится обязательной для тех государств - участников, которые ее приняли, а для других государств - участников остаются обязательными положения настоящей Конвенции и любые предшествующие поправки, которые ими приняты.

Статья 51

1. Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций получает и рассылает всем государствам текст оговорок, сделанных государствами в момент ратификации или присоединения.

2. Оговорка, несовместимая с целями и задачами настоящей Конвенции, не допускается.

3. Оговорки могут быть сняты в любое время путем соответствующего уведомления, направленного Генеральному секретарю Организации Объединенных Наций, который затем сообщает об этом всем государствам. Такое уведомление вступает в силу со дня его получения Генеральным секретарем.

Статья 52

Любое государство - участник может денонсировать настоящую Конвенцию путем письменного уведомления Генерального секретаря Организации Объединенных Наций. Денонсация вступает в силу по истечении одного года после получения уведомления Генеральным секретарем.

Статья 53

Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций назначается депозитарием настоящей Конвенции.

Статья 54

Подлинник настоящей Конвенции, английский, арабский, испанский, китайский, русский и французский тексты которой являются равно аутентичными, сдается на хранение Генеральному секретарю Организации Объединенных Наций.

В удостоверение чего нижеподписавшиеся полномочные представители, должным образом на то уполномоченные своими соответствующими правительствами, подписали настоящую Конвенцию.

* * *

Конвенция одобрена Генеральной Ассамблеей ООН 20 ноября 1989 г., подписана от имени СССР 26 января 1990 г., ратифицирована Верховным Советом СССР 13 июня 1990 г. Ратификационная грамота сдана на хранение Генеральному секретарю ООН 16 августа 1990 г.

Конвенция вступила в силу для СССР 15 сентября 1990 г.

**ИЗДАНИЯ И ОСНОВНЫЕ ПУБЛИКАЦИИ НАУЧНЫХ СОТРУДНИКОВ
НИИ ДЕТСТВА РФ****1990 год*****Книги, сборники***

1. *Лиханов А.А. Драматическая педагогика. Очерки конфликтных ситуаций.* Изд. 3-е, доп. - М.: Педагогика, 1990.
2. **Положение детей в СССР. 1990 год. Состояние, проблемы, перспективы (доклад)/** под ред. А.А.Лиханова; автор.коллектив: Г.П.Буданова, Ю.М.Дворянцева, В.В.Дмитриев, В.П.Дмитриев, Н.А.Иванова, В.Ф.Ковалев, Ю.А.Королев, А.Г.Лидерс, Н.В.Малярова, М.И.Несмеянова, Е.М.Рыбинский (рук), Л.С.Смирнова, Ж.А.Киктенко. – М.: Дом, 1990.
3. **Я – ребенок, я – человек.** Материалы круглого стола «Конвенция ООН о правах ребенка и социально-правовое положение детей в СССР» / под ред. Е.М.Рыбинского – М., 1990.

Статьи

4. Королев Ю.А., Рыбинский Е.М. Помочь детям // Сов.юстиция, 1990, № 14.
5. Лиханов А.А. Возвращение к человеку // Правда. – 1990. – 6 апреля.
6. Малярова Н.В. Семейный конфликт. Семейная терапия. Семейное консультирование // Социологический энциклопедический словарь. – М.: Наука, 1990.
7. Малярова Н.В. Учебно-воспитательный комплекс: формирование интересов учащихся // Сов.педагогика, 1990, № 2.
8. Рыбинский Е.М. Положение детей в России // Семья, 1990, № 47.

9. Рыбинский Е.М. Права ребенка // Воспитание школьников. – 1990. – № 5.
10. Рыбинский Е.М. Изучать и защищать // Вожатый. – 1990. – № 6.

1991 год

Книги, сборники

11. **Лиханов А.А. Недетские заботы Детского фонда: сборник статей и выступлений.** – М.: Дом, 1991.

Статьи, научные материалы

12. Авдучевская Е.П. Ценностные ориентации подростков (по материалам дискуссий) // Магистр. – 1991. – № 2.
13. Анкета «Семья и рынок» (авторский коллектив; рук. Е.М. Рыбинский // Семья. – 1991. – № 46.
14. Демьяненко И.С. К вопросу о формировании здорового образа жизни среди детей, воспитывающихся в дошкольных учреждениях // Материалы сборника на Республ.науч.-практич.конференции «Проблемы медицинской экологии и здоровья детей и подростков». – Владивосток. – 1991. – № 5.
15. Закон СССР о правах ребенка (проект) (Авторский коллектив. Рук. – Е.М.Рыбинский // Семья. –1991. – № 32.
16. Королев Ю.А. О наследственных правах ребенка // Трезвость и культура. – 1991. – № 5.
17. Кузнецова Л.В. Положение детей в мире и современные международные документы в защиту их здоровья, прав и развития. // Информационно-аналитический материал о программах деятельности субъектов СПО (ФДО) СССР и документов по защите прав ребенка и его развитию. – М.: Институт молодежи ЦК ВЛКСМ и Госкомтруда СССР, 1991.

18. Кузнецова Л.В. Детское движение как социальное явление // Сб. материалов Ассоциации исследователей детского движения. – М., 1991.
19. Лиханов А.А. Плач голодных младенцев // Правда. – 1991. – 25 мая.
20. Лиханов А.А. О проблемах детства: Президенту СССР М.С.Горбачеву // Семья. – 1991. – № 33.
21. Лиханов А.А. Детство России – страдающее детство // Семья. – 1991. – № 41.
22. Малярова Н.В. Питомцы среднего класса // Человек. – 1991. – № 2.
23. Малярова Н.В. (в соавт.). Азбука для двоих. – М.: Знание, 1991.
24. Малярова Н.В., Несмеянова М.И. Социальная защита детства: концептуальный подход // Социологические исследования. – 1991. – № 4.
25. Рыбинский Е.М. Положение детей в СССР: состояние, проблемы, прогнозы. – М.: Институт молодежи ЦК ВЛКСМ и Госкомтруда СССР, 1991.
26. Рыбинский Е.М. Положение детей в СССР // Советская педагогика. – 1991. – № 4.
27. Сафонова Т.Я. Планирование семьи и здоровье матери и ребенка в современном обществе // Советское здравоохранение. – 1991. – № 9.

1992 год

Книги, сборники

28. **Актуальные проблемы современного детства.** Сб. научных трудов НИИ детства РДФ / под общей редакцией Е.М.Рыбинского, редакторы Л.В.Кузнецова, М.Л.Любимова. – М., 1992.
29. **Права ребенка. Основные международные документы** (автор вступительной статьи – А.А.Лиханов; редактор-составитель, автор методических рекомендаций – Е.М.Рыбинский; составитель словаря – Л.В.Кузнецова). – М.: Дом, 1992.

30. Буданова Г.П., Степанов С.Ю. **Ребенок в зазеркалье лета: инновационные формы, содержание и концептуальные проекты летнего отдыха детей.** – М.: Министерство образования России, 1991-1992.

Статьи

31. Дерябина О.М., Иванова Н.А., Королев Ю.А., Любимова М.Л., Рыбинский Е.М. Социальная и правовая защита детей и подростков, пострадавших в результате Чернобыльской катастрофы // Чернобыльский след: сб.научных трудов. – М.: Ин-тут психологии РАН, 1992.

32. Иванова Н.П. В какие общественные объединения позовем младших школьников? // Начальная школа. – 1992. – № 3.

33. Королев Ю.А. О правовом регламентировании вопросов детства // Семья – 500 вопросов. – М.: Мысль, 1992.

34. Нартова-Бочавер С.К. Исследование ситуационной изменчивости мотивации помощи у подростков // Психологический журнал. – 1991. – № 4.

35. Рыбинский Е.М. Важный документ ООН. // Педагогика. – 1992. – № 1-2.

36. Рыбинский Е.М. Азбука свободы // Россия. – 1992. – 3-9 июня..

37. Рыбинский Е.М. Нужен российский закон о детях // Семья. – 1992. – № 35.

1993 год

Книги, сборники, брошюры

38. **Актуальные проблемы современного детства:** Сб.науч.трудов НИИ детства РДФ. Вып. II / Под общей редакцией Е.М.Рыбинского, редакторы Л.В.Кузнецова, М.Л.Любимова. – М., 1993.

39. **Беляков В.В. Сиротские детские учреждения России:** (историч.очерк) / НИИ детства РДФ. – М.: Дом, 1993.

40. **Грошева Е.А.** Будем родными! (дневник родителя-воспитателя семейного детского дома) / НИИ детства РДФ. – М.: Дом, 1993.
41. **Демьяненко И.С.** Питание детей в семейном детском доме / НИИ детства РДФ. – М.: Дом, 1993.
42. **Иванова Н.П., Заводилкина О.В.** Ребенок в приемной семье / НИИ детства РДФ. – М.: Дом, 1993.
43. **Конвенция о правах ребенка и реальности детства в России: материалы** первоначального доклада Российской Федерации Комитету по правам ребенка. / НИИ детства РДФ. Авторы-составители: Ю.Е.Лапин, Е.М.Рыбинский и др. – М.: Инфопечать, 1993.
44. **Нечаева А.М.** Ребенок под опекой / НИИ детства РДФ. – М.: Дом, 1993
45. **Положение детей в России (социальный портрет)** / Под общ. ред. А.А.Лиханова и Е.М.Рыбинского. – М.: Дом, 1993.
46. **Рыбинские Е.М.** Воспитание и оздоровление детей летом? Противоречие, взаимодействие, единство / НИИ детства РДФ; МГДТДиЮ. - М., 1993.
47. **Сафонова Т.Я., Цымбал Е.И.** Жестокое обращение с детьми: сущность, причины, социально-правовая защита / НИИ детства РДФ. – М.: Дом, 1993.

Статьи

48. Буданова Г.П. Внешкольная работа // Российская педагогическая энциклопедия. – М.: Науч. изд-во «Большая российская энциклопедия», 1993.
49. Буданова Г.П. Свободное время ребенка в изменяющемся социуме // Магистр, 1993, № 5.
50. Иванова Н.А. Ранние беды // Ваше право. – 1993. – № 16.
51. Кузнецова Л.В. Понятийный аппарат науки о детском движении // Социальная роль и позиция взрослых в детском движении. – Кострома, 1993.

52. Кузнецова Л.В. Права ребенка на личную свободу // Конвенция о правах ребенка: теоретико-прикладные проблемы реализации. – М.: Институт молодежи, 1993.
53. Лиханов А.А. Ваучер и сирота // Труд. – 1993. – 20 января.
54. Лиханов А.А. Время смиренного стояния с протянутой рукой проходит // Семья. – 1993. – № 6.
55. Лиханов А.А. Процедура удушения: налоги грабят сирот // Правда, 1993, 15 апреля.
56. Лиханов А.А. «Теплый дом» на семи ветрах // Моск. правда. – 1993. – 23 марта.
57. Малярова Н.В. (в соавт.). Некоторые аспекты социальной защиты детей и молодежи // Проблемы социальной защиты молодежи в условиях изменения общественно-экономических отношений. – Киев, 1993.
58. Рыбинский Е.М. Дети России в опасности (статистика печали) // Мегаполис-Континент. – 1993. – № 29.
59. Рыбинский Е.М. Детство // Российская педагогическая энциклопедия. 0 М.: Научное изд. «Большая российская энциклопедия», 1993.
60. Рыбинский Е.М. (в соавт.) Народ, который не голосует: материалы круглого стола // Россия. – 1993. – 8-14 декабря.
61. Рыбинский Е.М. Рекомендации по пропаганде и изучению Конвенции о правах ребенка, утвержд. коллегией Минобразования РФ // Вестник народного образования Министерства образования РФ. – 1993. – № 9.
62. Рыбинский Е.М. Россия – мачеха всем детям? // Моск. правда. – 1993. – 23 июня.
63. Рыбинский Е.М. Повернись в сторону детства // Учит. газ. – 1993. – 7 дек.
64. Рыбинский Е.М. В России ежедневно // Семья как объект социальной работы. Социальная работа. Вып. 7. – М.: Исслед. центр качества подготовки специалистов, 1993.

65. Рыбинский Е.М. Социально-правовые проблемы детства в свете требований Конвенции о правах ребенка // Сборник научных трудов НИИ МВД. – М., 1993.
66. Сафонова Т.Я. Дети, которые никогда не смотрят в глаза взрослому // Здоровье детей. – М.: 1993.
67. Сафонова Т.Я., Цымбал Е.И. Защита детей от насилия как актуальное направление реализации Конвенции о правах ребенка в России // Конвенция о правах ребенка: теоретико-прикладные проблемы реализации. – М.: Институт молодежи, 1993.
68. Сафонова Т.Я. Трагедия в домашнем алькове // Здоровье детей. – М.: 1993, № 4.

1994 год

Книги, сборники

69. **Актуальные проблемы современного детства:** сб. научных трудов НИИ детства РДФ. Вып. III / под общ. Ред. Е.М.Рыбинского, редакторы Л.В.Кузнецова, М.Л. Любимова. – М., 1994.
70. **Благотворительность: семья и дети** (информационно-методический бюллетень Комитета по делам семьи и молодежи Правительства Москвы и НИИ детства РДФ). – М., 1994.
71. **Положение детей в Российской Федерации: государственный ежегодный доклад. 1993 год** (подготовлен Министерством социальной защиты населения Российской Федерации и НИИ детства РДФ / под общ.ред. Безлепкиной Л.Ф. и Лиханова А.А. Рук.разделов: Буданова Г.П., Иванова Н.П., Королев Ю.А., Кузнецова Л.В., Лапин Ю.Е., Малярова Н.В., Мосягин С.И., Рыбинский Е.М., Сафонова Т.Я. – М.: Дом, 1994.

Статьи

72. Барабанова В.В. К вопросу о социальной защите интересов ребенка в семейном детском доме // Сироты России: проблемы, надежды, будущее. – М., 1994.
73. Беляков В.В. О некоторых проблемах социальной защиты детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей // Сироты России: проблемы, надежды, будущее. – М., 1994.
74. Иванова Н.П. Год семьи и дети // Начальная школа. – 1994. – № 1.
75. Иванова Н.П. Семейный детский дом как объект научного исследования // Дитя человеческое / РДФ – 1994. (Разовый вып.).
76. Кузнецова Л.В. Исследования в защиту детства // Социально-педагогические и правовые аспекты защиты личности ребенка и детских организаций в свете Конвенции ООН о правах ребенка и Закона Республики Беларусь «О правах ребенка»: тез. докл. науч. практ. конф. – Минск, 1994.
77. Кузнецова Л.В. Источник знания // Детское движение: вопросы и ответы: материалы конференции – Кострома, 1994.
78. Кузнецова Л.В. О чем мы говорим? // Детское движение: вопр. и ответы. Материалы конференции – Кострома, 1994.
79. Лиханов А.А. Детский вопрос // Дитя человеческое / РДФ. – 1994. – (Разовый вып.).
80. Лиханов А.А. Незаметная жатва // Независимая газета, 1994, 30 мая.
81. Малярова Н.В., Несмеянова М.И., Резник Т.Е. Нужда нарастает. О чем свидетельствуют социологические исследования // Дитя человеческое / РДФ. – 1994. – (Разовый вып.).
82. Рыбинский Е.М. Дети России: проблемы и перспективы // Проф. союзы и экономика. – 1994. – № 2.
83. Рыбинский Е.М, Детский вопрос – комплексный подход // Семья: сегодня и завтра. Информ. вестник Комитета по делам семьи и молодежи Правительства Москвы. – 1994. – № 3.

84. Рыбинский Е.М. Наука о детстве // Дитя человеческое / РДФ. 1994. (Разовый вып.)
85. Рыбинский Е.М. Опекунская и приемная семья: проблемы и перспективы научного исследования // Семья – общество: материалы научн.конф. 1-3 июня 1993 г. – М., 1994
86. Рыбинский Е.М. Положение детей в России: краткий обзор государственного доклада // Педагогика. – 1994. – № 6.
87. Рыбинский Е.М. Хартия вольности для детей ... реально ли? // Материалы к Международной конференции 5-9 дек.1994 г. – С.-Петербург, 1994.
88. Сафонова Т.Я. Причины и последствия жестокого обращения с детьми: медицинские, социальные и психологические аспекты // Вопросы совершенствования медицинской помощи населению и проблемы страховой медицины. – Алматы, 1994.
89. Сафонова Т.Я. Тайны семейного алкоголизма // Семья и школа. – 1994. – № 4.
90. Сафонова Т.Я., Цымбал Е.И., Ярославцева Н.Д. Семьи детей из приюта // Нетипичная семья / Ин-т социологии РАН. – М., 1994.
91. Цымбал Е.И. Государство относится к детям хорошо, но живут они плохо // Педагогический калейдоскоп. – 1994. – № 37-38.

1995 год

Книги, сборники, брошюры

92. **Детский дом – теплый дом** (о некоторых путях оптимизации учебно-воспитательной работы учреждений для детей-сирот). (Рук.авторского коллектива: Н.П.Иванова, авторы – В.В.Беляков, Е.В.Виноградова, научные сотрудники др.учреждений). – М., 1995.
93. **Московская семья: вчера, сегодня, завтра** (информационно-методический сборник Комитета по делам семьи и молодежи Правительства Москвы

и НИИ детства Российского детского фонда). (От НИИ детства – редактор-составитель Л.В.Кузнецова, авторы статей Л.В.Кузнецова, Н.В.Малярова, М.И.Несмеянова, Т.Е.Резник, А.М.Нечаева, В.В.Барабанова). – М.: Дом, 1995.

94. *Мухортова Е.А., Нартова-Бачавер С.К. Скоро в школу!* – М., 1995.

95. *Нечаева А.М. Охрана детей-сирот в России* (история и современность). / Под общ.ред. А.А.Лиханова, Е.М.Рыбинского, вступительная статья А.А.Лиханова). – М., 1995.

96. *Нартова-Бочавер С.К., Несмеянова М.И., Малярова Н.В., Мухортова Е.А. Чей я мамин или папин?* – М., 1995.

97. **О положении детей в Российской Федерации. 1994 год: государственный доклад** (подготовлен Министерством социальной защиты населения РФ совместно с НИИ детства Российского детского фонда). (Авторы от НИИ детства: Е.М.Рыбинский, Н.А.Иванова, М.И.Несмеянова, Т.Я.Сафонова, Л.А.Гуманова, Н.В.Малярова, Г.П.Буданова, Н.П.Иванова, Ю.Е.Лапин, Л.В.Кузнецова: рук. авторского коллектива – Е.М.Рыбинский, члены редакционной коллегии – Е.М.Рыбинский, Г.П.Буданова). – М.: Синергия, 1995.

98. *Резник Т.Е. Жизненные стратегии личности: поиск альтернатив.* – М.: Союз, 1995.

99. *Т.Я. Сафонова* [и др]. **Реабилитация детей в приюте.** – М., 1995.

100. **Семейный детский дом: реальность, проблемы и перспективы в современной России** (материалы международной научно-проакт.конф., проведенной 14 апреля 1995 г. Российским детским фондом и НИИ детства РФ). / Под общ.ред. Е.М.Рыбинского, авторы статей и рекомендаций – А.А.Лиханов, Е.М.Рыбинский (доклад), В.В.Барабанова, Н.П.Иванова – обзорная статья, рекомендации А.М.Нечаева). – М., 1995.

Статьи

101. Барабанова В.В, Ярославцева Н.Д. Психологическая характеристика детей-сирот, проходивших реабилитацию в РДЦЦ «Детство» // Государство и дети: реальности России. – М., 1995.
102. Барабанова В.В. Особенности развития детей в приемных семьях Москвы // Московская семья: вчера, сегодня, завтра. – М., 1995.
103. Беляков В.В. Проблемы социальной адаптации воспитанников интернатных учреждений // Государство и дети: реальности России. – М., 1995.
104. Буданова Г.П. (в соавт.). Организация летнего отдыха детей. – М., 1995.
105. Буданова Г.П. (в соавт.). Дети и образование // Государство и дети: реальности России. – М., 1995.
106. Иванова Н.П. О причинах социального сиротства в современных условиях // Развитие личности ребенка: проблемы, решения, поиск. – М.: Минобразования РФ, 1995.
107. Иванова Н.П. (в соавт.). Родные чужие мать и отец // Народное образование. – 1995. – № 5
108. Кузнецова Л.В, Программно-целевой подход к решению проблем детства в России // Государство и дети: реальности России. – М., 1995.
109. Кузнецова Л.В. Научно-методическая программа в помощь московским семьям // Московская семья: вчера, сегодня, завтра. – М., 1995.
110. Кузнецова Л.В. (в соавт.). Аналитические заметки о тенденциях, имеющих место в детском движении России в первой половине 90-х годов // Визитная карточка Ассоциации исследователей детского движения. – М.: Пресс-соло, 1995.
111. Кузнецова Л.В. В защиту будущего России // Народное образование. – 1995. – № 5.

112. Лиханов А.А. Россия без будущего // Вятский край. – 1995. – 28 июня.
113. Лиханов А.А. Детство – это не будущее, а настоящее // Правда. – 1995. – 13 сентября.
114. Лиханов А.А. Доброта оказывается вознагражденной // Семейный детский дом: реальность, проблемы и перспективы в современной России. – М.: Дом, 1995.
115. Лиханов А.А. Кому выгодна благотворительность? // Вечерняя Москва. – 1995. – 12 сентября.
116. Малярова Н.В. В тесноте и обиде // Семья. – 1995. – № 47.
117. Малярова Н.В., Несмеянова М.И., Резник Т.Е. Жизнеобеспечение детей в семье в условиях социально-экономического кризиса // Сб.Ин-та социологии РАН. – М., 1995.
118. Мухортова Е.А. Как сообщить ребенку о разводе // Семья. – 1995. – № 27.
119. Нартова-Бочавер С.К. Стандартизованное экспресс-интервью для определения стиля воспитания // Государство и дети: реальности России. – М., 1995.
120. Несмеянова М.И. Какие мы родители? // Семья. – 1995. – № 48.
121. Несмеянова М.И. Условия воспитания детей в современной молодой семье // Государство и дети: реальности России. – М., 1995.
122. Рыбинский Е.М. Децелерация // Профсоюзы и экономика. – 1995. – № 1
123. Рыбинский Е.М. Современное положение и проблемы семейных детских домов // Семейный детский дом: реальность, проблемы и перспективы в современной России. – М., 1995.
124. Рыбинский Е.М. Научные исследования и развитие идей Конвенции ООН о правах ребенка в условиях России // Государство и дети: реальность России. – М., 1995.

125. Рыбинский Е.М. Надежды пока мало // Народное образование. – 1995. – № 5.
126. Рыбинский Е.М. Конвенция ООН о правах ребенка и реальности детства в современной России // Семья в России. – 1995. – № 3-4.
127. Сафонова Т.Я. Нежеланный ребенок: результат исследования в России // Ответственное родительство в Европе. – 1995. – т.24. – № 1.
128. Сафонова Т.Я. О жестоком обращении с детьми // Защити меня. – М., 1995.
129. Сафонова Т.Я. Проблемы реабилитации детей, пострадавших от жестокого обращения в условиях приюта // Служба психологического здоровья в раннем развитии ребенка. – М., 1995.
130. Сафонова Т.Я., Ярославцева Н.Д. Плата за жестокость // Народное образование. – 1995. – № 5.
131. Цымбал Е.И. Право алкоголика уже защищено, право ребенка – еще нет. // Сегодня. – 1995. – 16 февраля.
132. Цымбал Е.И. Жертвы века – наши дети // Мегаполис-континент. – 1995. – 15 марта.
133. Цымбал Е.И. Правовая защита детей от насилия и пренебрежения их основными нуждами // Вестник психосоциальной и коррекционно-реабилитационной работы. – М., 1995.

1996 год

Книги, сборники

134. **Актуальные проблемы современного детства:** сб.научн.трудов. НИИ детства РДФ Вып. IV / под общей редакцией Е.М. Рыбинского, редакторы Л.В. Кузнецова, М.Л. Любимова, - М., 1996.

135. **Воспитание и развитие детей в детском доме: хрестоматия:** Ред.-сост. Н.П.Иванова / Подготовлено Российской Академией образования, Ассоциацией «Профессиональное образование», НИИ детства Российского детского фонда. – М.: АПО, 1996.

136. **Детство. Краткий словарь-справочник** / под общей ред. А.А.Лиханова, Е.М.Рыбинского, авторский коллектив – Е.М.Рыбинский (рук.), О.В.Заводилкина, Н.А.Мухортова, С.К.Нартова-Бочавер, М.И.Несмеянова, Г.К.Нигметжанова, Т.Е.Резник, Е.М.Рыбинский, Т.Я.Сафонова, Е.И.Цымбал, Н.Д.Ярославцева и др.). – М.: Дом, 1996.

137. **О положении детей в Российской Федерации. 1995 год: государственный доклад** (подготовлен Министерством социальной защиты населения РФ совместно с НИИ детства РФ, авторский коллектив – Е.М.Рыбинский (рук.); Н.А.Иванова, М.И.Несмеянова, Г.П.Буданова, Н.П.Иванова, Т.Я.Сафонова, Л.В.Кузнецова) – М.: Синергия, 1996.

138. **Основные направления государственной социальной политики по улучшению положения детей в Российской Федерации до 2000 года (Национальный план действий в интересах детей: сб. нормативных актов.** (Участники разработки от НИИ детства РФ: Е.М.Рыбинский, Н.П.Иванова, Ю.А.Королев, Л.В.Кузнецова, Т.Я.Сафонова, Н.В.Малярова). – М.: Синергия, 1996.

139. Рыбинский Е.М. **Детство в России: реальности и проблемы.** – М., 1996.

Статьи

140. Буданова Г.П. Инновационный потенциал дополнительного образования // Дворец творчества как рефлексивно-творческая среда. – Пермь, 1996.

141. Иванова Н.П. Проблемы социального сиротства // Сборник материалов Всероссийского совещания директоров детских домов и школ-интернатов

для детей-сирот. (Ред.одного из разделов данного сборника). – М., ТОО СИМС, 1996.

142. Лиханов А.А. Содрогнемся и поможем! Программа «Фронтовые дети Чечни». – М.: Рос.дет.фонд, 1996.

143. Лиханов А.А. Это и есть социальная политика // Вятский край. – 1996. – 21 сентября.

144. Лиханов А.А. Положение детей в Российской Федерации // Независимая газета. – 1996. – 25 ноября.

145. Лиханов А.А. Содрогнемся! Опамятуемся! // Независимая газета. – 1996. – 25 ноября.

146. Лиханов А.А. Выступление на пленарном заседании Всероссийского совещания директоров детских домов и школ-интернатов для детей-сирот // Сборник материалов Министерства образования РФ. – М., 1996.

147. Нартова-Бочавер С.К., Несмеянова М.И., Малярова Н.В., Мухортова Е.А. Ваша семья не самая жудшая // Семейный совет. – 1996. – № 3 (28).

148. В доме отчим С.К. Нартова-Бочавер [и др.] // Наш малыш. – 1996. – № 6.

149. Нартова-Бочавер С.К., Несмеянова М.И., Малярова Н.В., Мухортова Е.А. Союз или вражда? // Журнал практического психолога. – 1996. – № 3.

150. Нечаева А.М. Семья как самостоятельный объект правовой охраны // Государство и право. – 1996. – № 12.

151. Сафонова Т.Я., Гайдаренко Н.Н., Цымбал Е.И., Ярославцева Н.Д. Социально-психологические проблемы жестокого обращения с детьми. // Насилие и дети. Всеросс.науч.практ.конф. 2-8 окт.1994. – Екатеринбург, 1996.

1997 год

Книги, сборники

152. *Дети, семья, общество: проблемы духовности* / Подготовлен Комиссией по вопросам женщин, семьи и демографии при Президенте РФ (при участии Е.М.Рыбинского, Н.В.Маляровой; Л.В.Кузнецовой – члена редакционной коллегии). – М., 1997.

153. *Католиков А. Дом моих детей* / предисл. А.А.Лиханова. Общая редакция А.А.Лиханова, Е.М.Рыбинского. – М., 1997.

154. *Красницкая Г.С. Усыновление: вопросы и ответы.* – М., 1997.

155. *Летняя страна детства для юных граждан России* (авторский коллектив: Г.П.Буданова, И.Б.Буянова, Н.П.Иванова, Л.В.Кузнецова, Д.Е.Яковлева). – М., 1997.

156. *А.А.Лиханов. Письма в защиту детства.* – М.: Дом, 1997.

157. *О положении детей в Российской Федерации. 1996 год: государственный доклад* (подготовлен Министерством труда и социального развития России, при участии Г.П.Будановой, Н.А.Ивановой, Л.В.Кузнецовой, М.И.Несмеяновой, Е.М.Рыбинского). – М.: Синергия, 1997.

158. *Рыбинский Е.М. Сиротливое детство России. Что делать?* – М., 1997.

159. *Рыбинский Е.М. Фонд имени детства.* – М.: Дом. 1997.

Статьи

160. Буданова Г.П., Буянова И.Б. Ориентация персонала на активное участие в социальной защите детей // Материалы межвузовской научно-практической конференции. – М., 1997.

161. Буданова Г.П., Буянова И.Б. Социальное страхование как гарант социальной защиты учащихся // Там же.

162. Иванова Н.П. Детский дом. Школа-интернат // Российская энциклопедия. – М., 1997.
163. Красницкая Г.С. Усыновление в России: состояние и проблемы // Дети, лишенные родительской опеки (методические рекомендации). – Минск, 1997.
164. Иванова Н.А., Кузнецова Л.В. Спасти детей (комментарий к Закону РФ «О дополнительных гарантиях по социальной защите детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей») // Дитя человеческое. – 1997.
165. Кислица Г.К. Школьная психологическая служба // Педагогика. – 1997. – № 2.
166. Малярова Н.В., Несмеянова М.И. Особенности развития детей в семьях с низким достатком // Сб.тезисов «Будущее России и новейшие социологические подходы», часть II. – М., 1997.
167. Нартова-Бочавер С.К. Социальный портрет реципиентов психолого-педагогической помощи // Там же.
168. Нартова-Бочавер С.К. Родительский ад // СПИД-инфо, 1997, октябрь.
169. Рыбинский Е.М. Аспекты духовности // Дети, семья, общество: проблемы духовности. – М., 1997.
170. Рыбинский Е.М. Детские деревни. Социальное сиротство // Социальная энциклопедия. – М., 1997.
171. Рыбинский Е.М. Профессионалы благотворительности // Еженедельник «Семья». – 1997. – 14 октября.
172. Рыбинский Е.М. Социально-правовые проблемы положения детей в России // Сб.Всероссийской научно-практической конференции. – Чебоксары, 1997.

1998 год

Книги, сборники

173. *Актуальные проблемы современного детства. Сб. науч. трудов НИИ детства РДФ. Вып. V* / под общей редакцией Е.М.Рыбинского; редакторы Л.В.Кузнецова, М.Л.Любимова. – М., 1998.

174. *Все дети – наши: сборник материалов II Всероссийских педагогических Католиковских чтений* / составители Рыбинский Е.М., Красницкая Г.С.). – М.: Дом, 1998.

175. *Кузнецова Л.В. (в соавт). Решаем и планируем вместе. Методическое пособие в помощь организаторам летнего отдыха.* – М., 1998. Лиханов А.А. Проблемы социального спасения сиротства // Все дети – наши: сб. материалов II Всероссийских педагогических Католиковских чтений. – М., 1998.

176. *Лиханов А.А. (в соавт.). Страна детства: диалог.* – Япония, Токио. 1998.

177. *Основные законодательные и другие нормативно-правовые акты Российской Федерации по защите прав ребенка: сборник-справочник* (составители Иванова Н.А., Рыбинский Е.М.). – М.: Инфограф, 1998.

178. *Рыбинский Е.М. Детство как социальный феномен: монография.* – М., 1998.

Статьи

179. Буданова Г.П., Буянова И.Б. Государственное социальное страхование в системе социальной защиты детства // Акт. проблемы совр. детства: сб. научных трудов НИИ детства РДФ. – Вып. 5. – М., 1998.

180. Беляков В.В. Некоторые аспекты деятельности общественных объединений России по оказанию помощи выпускникам интернатных учреждений для детей-сирот // Акт. проблемы совр. детства: сб. научных трудов НИИ детства РДФ. – Вып. 5. – М., 1998.

181. Иванова Н.П. О проблемах семейных детских домов // Дтя человеческое, 1998, № 3.
182. Иванова Н.П. С кем и во что будут играть младшие школьники? // Начальная школа. – 1998. – № 7.
183. Иванова Н.П. Паспорт приемной семьи // Вестник образования. – 1998. – № 6
184. Красницкая Г.С. Социально-психологические последствия лишения родительских прав // Все дети – наши: сб.материалов II Всероссийских педагогических Католиковских чтений. – М., 1998.
185. Кузнецова Л.В., Несмеянова М.И., Рыбинский Е.М. Проблемы формирования российской государственной социальной политики в интересах детей / Акт.проблемы совр.детства. – М., 1998.
186. Лиханов А.А. И милость к падшим призывал // Россия молодая. – М., 1998.
187. Нартова-Бочавер С.К. Детский сад: жизнь по новым правилам // Наш малыш. – 1998. – № 4
188. Нартова-Бочавер С.К. Порядок вещей // Наш малыш. – 1998. – № 5.
189. Рыбинский Е.М. Социальные реальности детства в современном российском обществе // Воспитание духовности, целомудрия и альтруизма: сб.по итогам международной научно-практической конференции. – М., 1998.

1999 год

Книги, сборники

190. *Актуальные проблемы современного детства: сб.гауч.трудов к 10-летию принятия Конвенции о правах ребенка и созданию НИИ детства РФ. Вып. VI* / под общей редакцией А.А.Лиханова, Е.М.Рыбинского. ред. Л.В.Кузнецова. – М., 1999.

191. *Белая книга детства* (автор-составитель – Е.М.Рыбинский). – М., 1999.
192. *Закон о защите детства* (Законодательство Российской Федерации о защите прав ребенка): сборник-справочник / сост. Е.М.Рыбинский, Н.А.Иванова. – М., 1999.
193. *Кузнецова Л.В. Организация и содержание социальной защиты детей, женщин и семьи*. Программа для обучения студентов. – М.: Моск. комитет образования, 1999.
194. *Приемные семьи: проблемы становления (советы приемным родителям)* / сост. от НИИ детства РФ: Н.П.Иванова, О.В.Заводилкина, И.А.Бобылева. – Самара: Комитет по вопросам семьи, материнства и детства Администрации Самарской области, 1999.
195. *Программа подготовки приемных родителей* (профессиональный минимум) (авторский коллектив: Е.М.Рыбинский, Н.П.Иванова, Г.С.Красницкая, О.В.Заводилкина, И.А.Бобылева). – М.: Министерство образования РФ, 1999.
196. *Рыбинский Е.М. Социально-правовое положение детей в Российской Федерации*: учебное пособие. – М.: Институт молодежи, 1999.
197. *Рыбинский Е.М. Социальные проблемы российского детства // Молодежь и общество на рубеже веков*. – М., 1998.
198. *Рыбинский Е.М. Концептуальные основы летнего отдыха и оздоровления детей и подростков // Летний отдых детей: концептуальные и нормативно-правовые основы*. – М., 1998.
199. *Рыбинский Е.М. Есть закон о правах ребенка! // Дитя человеческое*. – 1998. – № 4-5.

Статьи

200. Лиханов А.А. Для государства 1 июня должно стать днем извинения.
// Независимая газета. – 1999. – 25 мая.
201. Лиханов А.А. «Если не мы, то кто?» // Еженедельник «Слово». – 1999. – 2-3 июня.
202. Красницкая Г.С. О последствиях лишения родительских прав // Защищи меня! – 1999.
203. Кузнецова Л.В. Права ребенка // Теория, история, методика. – 1999.

ЖЕНЕВСКАЯ ДЕКЛАРАЦИЯ ПРАВ РЕБЕНКА 1924 ГОДА

Принята Лигой Наций 26 сентября 1924 года

Неофициальный перевод

Настоящей Декларацией прав ребенка, общеизвестной под названием «Женевская декларация», мужчины и женщины всех наций, признающие тот факт, что человечество обязано дать Ребенку все самое лучшее, заявляют и берут на себя обязанность, независимо от расы, национальности или вероисповедания:

1. Ребенку должны быть предоставлены средства, необходимые для его нормального развития, как физического, так и духовного.
2. Голодный ребенок должен быть накормлен; больному ребенку должна быть оказана помощь; ошибающийся ребенок должен быть поправлен; а сирота и бездомный ребенок должны получить приют и поддержку в трудную минуту.
3. Ребенок должен получать помощь во времена бедствия в первую очередь.
4. Ребенок должен расти в атмосфере любви, и быть защищенным от всех форм эксплуатации.
5. Ребенок должен воспитываться с сознанием того, что его лучшие качества должны служить на пользу другим людям.

The Declaration of Geneva

Formulated by the Save the Children International Union, Geneva, 1923, and adopted by the Fifth Assembly of the League of Nations, 1924.

By the present declaration of the Rights of the Child, commonly known as THE DECLARATION OF GENEVA, men and women of all nations, recognizing that mankind owes to the Child the best that it has to give, declare and accept it as their duty that beyond and above all considerations of race, nationality or creed :

- (i) THE CHILD must be given the means requisite for its normal development, both materially and spiritually.
- (ii) THE CHILD that is hungry must be fed; the child that is sick must be nursed; the child that is backward must be helped; the delinquent child must be reclaimed; and the orphan and waif must be sheltered and succoured.
- (iii) THE CHILD must be the first to receive relief in times of distress.
- (iv) THE CHILD must be put in a position to earn a livelihood, and must be protected against every form of exploitation.
- (v) THE CHILD must be brought up in the consciousness that its talents must be devoted to the service of its fellow-men.

КЭТЛИН МАРШАЛЛ (KATHLEEN MARSHALL)**ИСТОРИЯ И ФИЛОСОФИЯ ЗАЩИТЫ ПРАВ ДЕТЕЙ В ШОТЛАНДИИ****ИСТОРИЯ ЗАЩИТЫ ПРАВ ДЕТЕЙ В ШОТЛАНДИИ****Ранняя история**

Трудно с уверенностью говорить о содержании шотландского права до объединения парламентов в 1707 году. До 1424 года никаких официальных документов не велось, а более поздние документы вплоть до 1707 года можно охарактеризовать как «бессистемные и ненадежные», хотя после 1578 года ситуация несколько улучшилась¹.

Тем не менее, поддерживается мнение, что в период после ухода римлян в 410 г.н.э. и до установления в XII веке феодального строя, шотландское право в основном имело характер «обычного права». В силу традиции оно не было обеспечено официальными санкциями, а основывалось на согласованном мнении общества². Судебное решение могло быть принято потомственной кастой или определенными «праведниками» (*правозащитниками*), которые обеспечивали преемственность «мудрецов». Не стоит удивляться, что на практике нет реального доказательства содержания этих законов. Существует предположение, что шотландские законы могли быть похожи на ирландские законы Брегонов, которые состояли, в основном, из шкалы компенсационных штрафов за совершенные деликты.

¹ Лорд Танкертон (Lord Thankerton). Статутное право, вводный обзор источников и литературы шотландского права. Эдинбург: Stair Society, 1936. С. 5-10.

² Брюс против Смита (1890 г.) 17 R. 1000, цитировано Св. Видженс (St Vigeans), Обычай, в источниках и литературе шотландского права, 1936. С. 163.

То немногое, что мы знаем, имеет некоторое отношение к законодательству о детях. Так, гэльский «договор о воспитании» Сэра Родерика МакЛауда от 1614 года, казалось бы, представлял доказательства сохранения в Шотландии кельтского правового обычая, согласно которому детей одной семьи растила и воспитывала другая семья³. Этот механизм упоминается в истории островов Колонсей и Оронсей:

«Для правящих семей в то время было весьма распространенным обычаем обмениваться детьми, которых передавали на воспитание в другие семьи, пока они не вырастали достаточно для того, чтобы вернуть свое право первородства. Одной из целей, которые стояли за обычаем, могло быть сведение к минимуму вражды кланов путем установления личных контактов между соседями»⁴.

Так, важную роль с учетом потребностей общества могли играть сами дети, а не их собственное индивидуальное развитие.

Также были законы (*cains*), которые, вместо того чтобы медленно разрабатываться на основе обычая, были специально приняты. В VII веке аббатом Айоны Адомнаном был обнародован закон о защите некомбатантов. Несмотря на то, что они были связаны, в основном, с защитой женщин, их действие распространялось и на детей, до того момента, когда они впервые брали в руки оружие. Принятие *Cain Adomnain* (Закона Адомнана) выступает в качестве долговременного закона о духовенстве и женщинах, а также о невинных детях, до того момента, когда они станут способны убить человека, займут свое место в племени или станет известно об их участии в первом вооруженном конфликте⁵.

Так, даже на раннем этапе развития, закон признавал невинность и уязвимость детей, необходимость предоставления им определенной защиты, а также регламентировал условия, при наступлении которых такая защита (со стороны

³ Кэмерон Джей (J. Cameron). Кельтское право, в источниках и литературе шотландского права, 1936. С. 351.

⁴ Ньютон Н.С. (N.S. Newton). Колонсей и Оронсей (Дэвид и Чарльз, 1990). С. 108.

⁵ Пункт 34 *Cain Adomnain*. Он продолжает действовать в ирландской версии, которая содержит некоторые заметные изменения оригинального материала Айоны. См. Г. Маркус (G. Markus), Закон невинных Адомнана (1997 г.), с.3, 6.

государства) должна была быть прекращена (поскольку права, свободы и законные интересы ребенка считались восстановленными).

Феодальная система

Установление феодальной системы привело к появлению более полной правовой структуры. Утверждают, что в 1400 году «все священнослужители, вдовы, сироты и малолетние дети могли обращаться за возмещением ущерба к Королю»⁶. Важное различие в статусе во времена феодального строя было основано не на возрасте человека, а на его взаимоотношениях с вышестоящими лицами. Комиссар по борьбе с нищетой в 1856 году отмечал:

*«Крепостной крестьянин феодала был в Шотландии, как, в сущности, и везде, объектом собственности, иными словами – вещью. Он не имел прав, ни индивидуальных, ни социальных. Он сам, его дети и дети его детей навеки оставались вещью другого человека, который мог продавать их и распоряжаться ими, когда, где и как он считал нужным»*⁷.

Флейзер (Flaser)⁸ также упоминает период, в котором «вышестоящий вассал владел своими нижестоящими вассалами».

Таким образом, можно было утверждать, что дети были собственностью своих хозяев.

Принятие Римского права

Развитие в Шотландии принципов Римского права не связано с более ранним присутствием римских легионов, а стало результатом более позднего «при-

⁶ Томсон (Thomson), Акты Парламента Шотландии 1124-1707 гг., I, 576, цитировал Р.К. Хэнней (R.K. Hannay), *Ранние записи о совете и сессии*, 1466-1659 гг. The Stair Society, *Источники и литература шотландского права*, 1936 г., с.18.

⁷ Сэр Г. Николлс (Sir G. Nicholls), *История шотландского закона о борьбе с нищетой, в связи с условиями жизни людей* (Джон Мюррей (John Murray), 1856 г.), с.4.

⁸ П. Флейзер (P. Flaser), *Родители и дети*, 3-е издание адвоката Джеймса Кларка (James Clark) (Эдинбург: В. Грин и сын (W. Green & Son), 1906 г.), с.283.

нения» римской системы профессорами права и судьями. В прошлые века определенное римское влияние оказывало применение канонического права, права римской католической церкви.

Привлекательность римской системы, по сути, заключается в том, что она представляет собой общедоступную группу принципов, которые могут быть использованы для формирования полноценной национальной системы права. Преследуя эту цель, Сессионный суд в значительной степени полагался на труд Стэра, который считал Римское право очень тесно связанным с законами природы⁹.

Несмотря на такое уважение к Римскому праву, оно не было принято огульно. Были приняты общие принципы, но с «тщательно проработанными уточнениями». Полученное в итоге Римское право можно описать как «упрощенный продукт»¹⁰.

Принятие Римского права много значило для детей Шотландии. Римское право было основано на структуре семьи, которая опиралась на власть мужчины – главы большого семейства. В те времена статус потомков любого возраста можно было описать как «положение безоговорочного подчинения»¹¹, эквивалентное положению рабов. Это означало право собственности на ребенка как на объект имущества, даже право лишить ребенка жизни. С течением времени закон смягчился.

Среди принятых Шотландией норм не было более жестких понятий, связанных с властью отца семейства – *patria potestas* – но были некоторые характеристики права собственности, вместе с заметным присутствием прав отца.

Наряду с всеобъемлющей властью главы семейства, развивалось двойное различие между детьми с учетом достигнутого возраста половой зрелости. Это имело значение, главным образом, в случае смерти главы семейства, когда нужна

⁹ Томсон (Thomson), *Акты Парламента Шотландии 1124-1707 гг.*, I, 576, с.180.

¹⁰ Д.Б. Смит (D.B. Smith), *Римское право. The Stair Society, Источники и литература шотландского права*, 1936 г., с.179.

¹¹ Джей. Мюирхед (J. Muirhead), *Римское право*, 2-е издание (Адам и Чарльз Блэк (Adam and Charles Black), 1899 г.), с.28.

была система регулирования опеки над ребенком. Дети, не достигшие возраста половой зрелости, назывались «малолетними» и подчинялись своим опекунам (наставникам) как в том, что касалось их имущества, так и в отношении их личности. По достижении половой зрелости они становились «несовершеннолетними». Их опекуны, известные как «кураторы», осуществляли управление делами детей, но не имели контроля над их личностью. Считалось, что половая зрелость наступает в возрасте 12 лет у девочек, и 14 лет у мальчиков.

На самом деле, Римское право не отражало настолько четко дееспособность детей, как можно было предположить по этому прямому разделению. Фрейзер¹² утверждает:

«Малолетний ребенок, почти достигший возраста половой зрелости, по Римскому праву, не испытывал таких ограничений дееспособности, как малолетний *proximus infantiae*. После исполнения десяти с половиной лет он уже считался *proximus pubertati*, и его права в значительной мере были соизмеримы с правами несовершеннолетних, достигших половой зрелости».

Фрейзер цитирует органы власти, заявляя, что «это различие ранее было признано в Шотландии в полной мере». Более того, он утверждает, что

...«по древней конституции Шотландии возраст дееспособности для ведения бизнеса регулировался в некоторой мере статусом лица и имуществом, которым оно владело, а не количеством прожитых им лет. Но в настоящее время различий такого характера не существует».

Может показаться, что Шотландия приняла понятие Римского права о детях как о собственности отца, а также двухэтапный подход к зрелости и дееспособности детей. Однако в ходе принятия этого права Шотландия выработала более мягкий и независимый подход к правам отца, и более жесткий и правовой подход к дееспособности детей.

¹² Фрейзер (Fraser), Родитель и ребенок. 3-е изд. (1906 г.), с.199.

Изменение Римского права

Приверженность Шотландии принципам Римского права со временем продолжала меняться. Ведущим делом викторианской эпохи было дело *Харви против Харви*¹³. 15-летний мальчик и 14-летняя девочка 12 лет находились под опекой своей матери. Родители развелись после того, как отец изменил матери с ее сестрой. Отец подал ходатайство о предоставлении ему права опеки и разрешения видеться с детьми. Дети выразили сильное желание не иметь с ним ничего общего. Отец утверждал, что имеет полное и законное право на опеку до достижения ими совершеннолетия и что суд не может вмешиваться, если не будет доказано, что это подвергнет детей серьезной моральной или физической опасности. Ответчики утверждали, что несовершеннолетний ребенок имеет право выбирать место своего проживания, если ему не требуется содержание отца. В любом случае они считали, что характер и поведение отца должны разубедить суд и не позволить ему передать детей под опеку отца.

Изучив сложившуюся правовую ситуацию, суд признал, что закон развился из его более раннего применения:

«Сама возможность полной эмансипации показывает, насколько непрочным является *patria potestas* над ребенком в возрасте половой зрелости, по сравнению не только с той же властью над малолетним ребенком, но с ее осуществлением в отношении детей всех возрастов в раннем Римском праве, а в одно время даже в праве Шотландии».

Отказывая в удовлетворении ходатайства отца, суд сослался на явное желание детей по делу, подтвержденное отчетом куратора *ad litem (в суде)*, назначенного для защиты детских интересов. В поддержку своего решения он изложил четыре «практических предположения»:

¹³ Харви против Харви (1860 г.) 22 D. 1198 на 1208.

1) что несовершеннолетний, достигший половой зрелости (*minor pubes*) должен находиться под контролем не из-за его неспособности высказывать рациональное суждение или пользоваться правом выбора, а скорее, с одной стороны, в силу глубокого уважения и повиновения родителям, что предписано, как законом природы, так и законом Божьим, а, с другой стороны, с учетом неопытности и незрелости суждения ребенка, которому требуется дружеский совет и помощь любящего человека;

2) что право отца ребенка этого возраста предоставляется ему не как право господина и даже не как привилегия в интересах или к удовольствию отца, а исключительно или, как минимум главным образом, в интересах для наставления и удобства ребенка;

3) что, таким образом, отцовская власть и право контролировать ребенка этого возраста легко могут быть утрачены, даже из-за очевидного намерения бросить ребенка или предоставить ему возможность самому о себе заботиться, или в силу обстоятельств либо поведения, демонстрирующего неспособность или нежелание отца надлежащим образом исполнять родительские обязанности перед своим ребенком;

4) что во всех вопросах относительно утраты родительского контроля после полового созревания ребенка по любой из этих причин, желания и чувства самого ребенка имеют право на определенный вес, соответствующий степени ума и добрых чувств, которые он проявляет.

Решение представляет собой зародыш современного взгляда на права родителей, существующие в интересах ребенка. Основным фактором, который нужно учитывать, является благополучие ребенка, а желания зрелого ребенка должны приниматься во внимание.

КАКОЕ ОТНОШЕНИЕ ИМЕЛО ПРАВО К РЕАЛЬНОЙ ЖИЗНИ ДЕТЕЙ?

Введение

Большая часть прецедентного права, касающегося опекунов и попечительства, была тесно связана с управлением имуществом. Много примеров приводится у Фрейзера. С благосостоянием детей было связано не так много юридических действий. Некоторые дела передавались в суд и могли касаться опеки или защиты ребенка. Если речь шла о детях из высших слоев общества, внимание было сосредоточено, в основном, на степени вмешательства суда в *patria potestas* отца. Этот вопрос мог возникнуть в контексте спора между родителями или обеспокоенности о моральном и физическом благополучии ребенка. В низших слоях общества правовой интерес был сосредоточен на действии Законов о борьбе с нищетой.

Высшие слои общества

В центре внутрисемейных споров часто оказывались права матери на опеку, уход за ребенком и попечительство. Несмотря на то, что суды сомневались относительно квалификации природного права отца, дело *Харви*, указанное выше, показывает, как с течением времени увеличивалось желание учитывать благополучие ребенка и пожелания матери и детей в качестве имеющих значение факторов.

В центре споров, возникающих не между родителями, также могли быть представления о благополучии ребенка, хотя в некоторых из следующих случаев мог существовать элемент использования ребенка в качестве средства изменения общества.

До текущего столетия закон в значительной степени не вмешивался в семейную жизнь. Это было отчасти следствием понятия неприкосновенности семьи, находящейся во власти главы семейства. Несмотря на возможность вмешательства судов в дело агрессивного отца, отсутствовали системы для наблюдения за детьми и выявления проблем. Только родственники ребенка могли обратиться в суд с требованием принять меры по защите ребенка. Ни чужие люди, ни королевская власть не имели права вмешиваться¹⁴.

Право Сессионного суда в этих делах было унаследовано от юрисдикции Тайного совета Шотландии, который, по словам Фрейзера, «заявил о праве осуществлять надзор за нравственностью и воспитанием в обществе»¹⁵. Так, в 1665 году «У Скотта из Рейберна и его жены, попавших под пагубное влияние Квакуров, отняли их детей»¹⁶, а молодую Маркизу Хантли забрали из-под опеки ее матери и попечителей из-за их «папских наклонностей».

К 1775 году право Суда контролировать родительскую власть прочно закрепилось. После этого суд мог вмешаться в случае жестокого обращения отца со своими детьми. В основу дела *Судебного пристава против Эгню*¹⁷ легло пьянство отца – Сэра Стэра Эгню из Лохноу, а также «его жестокое обращение со своими детьми»¹⁸. Все так же существовали сомнения в отношении того, следует ли суду вмешаться, если отец просто не заботится о таких вопросах, как образование детей, и о том, чтобы дать им что-то большее, чем только средства к существованию.

Законы о борьбе с нищетой

Закон касался также жизни детей из более бедных слоев общества. Большая часть из того, что нам известно о XV и XVI веках, было связано с прекращением бродяжничества. Закон от 1579 года был направлен на то, чтобы отнимать

¹⁴ Фрейзер (Fraser), Родитель и ребенок, 3-е изд., 1906 г. С. 93.

¹⁵ Фрейзер (Fraser), Родитель и ребенок, 3-е изд., 1906 г. С. 90.

¹⁶ Цитата из Фрейзера (Fraser), Родитель и ребенок, 3-е изд., 1906 г. С. 90.

¹⁷ *Судебный пристав против Эгню* (1775 г.) 5 Sup. 526. Цитировано в работе Фрейзера (Fraser), Родитель и ребенок, 3-е изд., 1906 г. С. 92.

¹⁸ Фрейзер (Fraser), Родитель и ребенок, 3-е изд., 1906 г. С. 92.

детей у родителей-попрошаек, которые могли оказывать на них аморальное влияние, и прививать им трудолюбие и честность. Он предусматривал, что

«если ребенка любого попрошайки (девочку или мальчика), в возрасте от пяти до четырнадцати лет, пожелает принять любое лицо, честно владеющее своим имуществом, такое лицо может принять ребенка по указанию мэра города и городских судебных приставов или земского судьи, до достижения 24 лет, если ребенок – мальчик, и до достижения 28 лет, если ребенок – девочка.

А если они уходят, или их забирают либо переманивают со службы у их господина или госпожи, господин или госпожа с целью получения возмещения за ушедшего слугу и (или) подмастерья вправе:

- 1) вновь принять ребенка по указанию мэра города...;
- 2) действовать аналогичным образом в отношении того, кто забирает или переманивает ребенка» (имеется в виду, что господин или госпожа также вправе переманить ребенка)¹⁹.

Целью этого закона, похоже, является удержание и перевоспитание детей попрошаек ценой их свободы. Другой Закон от 1617 года расширил срок подневольного труда до 30 лет для обоих полов. Этот Закон ссылался на необходимость «заботы о» детях, но его положения описывались как «модифицированное рабство», приводящее к «вреду в незначительных масштабах»²⁰.

Однако автор этих неодобрительных комментариев также отметил, что «закон контролировал рост бродяжничества, сдерживая основной источник его появления, и одновременно содействуя увеличению власти промышленников; и эти действия, несомненно, совершались в интересах общества».

Можно утверждать, что и здесь ребенка использовали как средство изменения общества.

Проблема бродяжничества стояла в числе первостепенных вопросов для законодателей того времени. На самом деле, первые шаги к облегчению жизни

¹⁹ Цитата из Николлса (Nicholls), История Закона Шотландии о борьбе с нищетой, 1856 г. С. 22.

²⁰ Николлс (Nicholls), История Закона Шотландии о борьбе с нищетой, 1856 г. С. 43.

нищих были сделаны из желания положить конец бродяжничеству и попрошайничеству. Изначально взносы в фонд борьбы с нищетой были добровольными, от них были освобождены немощные или инвалиды. В Шотландии в большей степени, чем в Англии, существовало противостояние предоставлению освобождения (от денежных взносов) для физически здоровых людей²¹.

В 1843 году Следственная комиссия, назначенная для наблюдения за выполнением Закона о борьбе с нищетой в Шотландии, выразила обеспокоенность духовным благосостоянием детей и попрошаек:

«Малозаселенные дома, часто посещаемые попрошайками, и дурные привычки класса людей, с которыми они неминуемо общаются, вскоре заставляют их столкнуться с пороком и развратом; и если такими (спрашивается) будут последствия для зрелых людей, каков будет результат для детей, которых родители обычно посылают попрошайничать?»²²

Доклад Комиссии привел к принятию Закона о внесении в Закон «О борьбе с нищетой» от 1845 года²³. В нем была установлена обязательная ставка взноса в Фонд борьбы с нищетой, и предусмотрено специальное положение об образовании детей нищих²⁴.

Маккэй, в своем труде от 1907 года отметил, что «хотя основная функция первых Законов о борьбе с нищетой была репрессивной, в них была доля той доброй воли, которая оживляет великий Закон от 1845 года»²⁵.

На практике некоторые из более ограничительных условий Законов о борьбе с нищетой не соблюдались²⁶.

²¹ Николлс (Nicholls), История Закона Шотландии о борьбе с нищетой, 1856 г. С. 112.

²² Цитировано Николлс (Nicholls), История Закона Шотландии о борьбе с нищетой, 1856 г. С. 164.

²³ Акт о внесении изменений и улучшении применения Законов, касающихся борьбы с нищетой в Шотландии (8-я и 9-я главы) С. 83.

²⁴ Николлс (Nicholls), История Закона Шотландии о борьбе с нищетой. 1856. С. 169.

²⁵ Маккэй (MacKay), Практическое применение Закона Шотландии «О борьбе с нищетой». 1907. С.1-2.

²⁶ Маккэй (MacKay), Практическое применение Закона Шотландии «О борьбе с нищетой». 1907. С. 70.

Несмотря на то, что для размещения различных категорий нуждающихся людей открывались дома для нищих, сироты и брошенные дети обычно поселялись у родственников, друзей или других людей, которые желали взять на себя ответственность за них²⁷.

Считалось, что учреждения оказывают плохое влияние на детей²⁸. Тем не менее, в некоторых случаях это должно было быть сбалансировано преимуществами оставления ребенка в семье, если семья не была «порочной». Говоря о приеме в дом для бедных «порочного» родителя с детьми, Маккэй говорит, что, по возможности, эти дети должны быть помещены в интернат. Он замечает, что

«было бы значительным преимуществом, если бы Приходские Советы в Шотландии имели, как в Англии, предусмотренное законом право забирать детей от испорченных и порочных взрослых»²⁹.

Говорили, что система интернатов развилась естественно и «не регулировалась, и даже не предусматривалась Законом»³⁰.

Упоминалось, что желательно избегать использования услуг местных инспекторов по Закону о борьбе с нищетой для посещения детей, помещенных в интернат, потому что тогда об их статусе станет известно и это поставит на них клеймо. И не поощрялись контакты с их малоимущими семьями. Попечителям детей, помещенных в интернат, напоминалось, что

«цель Совета при помещении детей в интернат – избавить детей от всяческого влияния, доводящего их до нищеты... Не должно допускаться никакое общение, визиты родственников или друзей к детям без санкции Инспектора».

Такие дети, которые поступали в дом для бедных, получали специальное питание, подходящее для их этапа развития. Они также получали специфические права в отношении религии. Если ребенок был зарегистрирован как приверженец

²⁷ Николлс (Nicholls), История Закона Шотландии о борьбе с нищетой, 1856 г. С. 141.

²⁸ Маккэй (MacKay), Практическое применение Закона Шотландии «О борьбе с нищетой». 1907. С. 120.

²⁹ Маккэй (MacKay), Практическое применение Закона Шотландии «О борьбе с нищетой». 1907. С. 64.

³⁰ Маккэй (MacKay), Практическое применение Закона Шотландии «О борьбе с нищетой». 1907. С. 65.

одной религии и был брошен или осиротел, приходской совет не должен был вносить изменения, касающиеся религии, в реестр без согласия ребенка³¹.

Существует дополнительное специальное упоминание прав детей в отношении обеспечения или защиты. Традиционно считалось, что защита для ребенка была равносильна защите для родителя. Поэтому защита ребенку, чей родитель был бедным, но здоровым, предоставлялась с неохотой. Тем не менее, в своей работе в 1856 году Николлс упоминает «недавнее» решение Шерифа Ланаркшира, *одобренное Сессионным судом, о том, что такие дети имеют «законное право» на защиту, независимо от своих родителей*³².

Большой объем законной деятельности на основании Законов о борьбе с нищетой касался вопроса «поселения». Поскольку защита предоставлялась приходскими, требовалась своего рода система для определения прихода, для которого должна взиматься плата за защиту. Были разработаны правила с учетом продолжительности проживания или «поселения» в приходе. В том, что касается детей, их правовой статус малолетних или несовершеннолетних и применение доктрины *forisfamiliation* (эмансипации от родительского контроля) имели значение для определения их места поселения с целью предоставления защиты.

Так что право влияло на ситуации богатых и бедных детей, но по-разному.

Незаконнорожденность

Внебрачный союз богатых и бедных приводил к появлению на свет незаконнорожденных детей. Дети, рожденные вне брака, традиционно были недееспособными. Описывая правовую недееспособность этих детей, Фрейзер утверждает:

³¹ Николлс (Nicholls), История Закона Шотландии о борьбе с нищетой. 1856. С. 265-266.

³² Николлс (Nicholls), История Закона Шотландии о борьбе с нищетой, 1856. С. 220.

«Правовая политика заключается в том, чтобы не допустить любую другую связь, кроме брака, путем непризнания каких-либо юридических последствий отношений, которые возникают из связей, не скрепленных брачным союзом»³³.

Закон признает взаимоотношения отца и ребенка только путем возложения на отца обязательства платить алименты. И отец не мог жениться на незаконнорожденной дочери. Помимо этого ребенок оставался непризнанным и не имел права, к примеру, наследовать имущество отца. Лишение прав выходило за рамки частной сферы, по меньшей мере в более ранние периоды, поскольку незаконнорожденным не разрешалось занимать государственные должности.

Таким образом, некоторые дети были явно лишены прав на благо обществу. Дети использовались как средство социального контроля.

³³ Фрейзер (Fraser). Родитель и ребенок. 3-е изд 1906. С. 144.

РЕФОРМА ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Права родителей

Пока суды все чаще делали акцент на зависимости благополучия детей от власти главы семьи (*patria potestas*), парламент принимал соответствующие законы.

Закон «О внесении изменений в Закон Шотландии «О супружеских правах» от 1861 года позволил Сессионному суду принимать меры по установлению опеки над детьми школьного возраста в процессе развода или прекращения совместного проживания, а не на основании отдельного заявления о принятии решения по справедливости (*nobile officium*)³⁴.

Закон «Об опеке над малолетними детьми» от 1886 года предусматривал, что в случае смерти отца право опеки над детьми школьного возраста получала их мать. Закон также разрешал матери ребенка школьного возраста подать заявление в суд об установлении опеки над ребенком или разрешении проживания с ним, при этом суд был наделен полномочиями на основании п.5:

«[В]ынести такой приказ, который он считал целесообразным ... с учетом благополучия ребенка и поведения родителей, а также пожеланий, как матери, так и отца».

Закон действовал в Англии и в Шотландии. В одном из последующих дел Лорд-судья Линдли назвал его «по сути Законом матерей»³⁵. Поскольку Закон расширял возможности детей и ссылался на благополучие ребенка как, по меньшей мере, на один из факторов, которые следует принимать во внимание, в каком-то смысле его также можно было назвать «Законом детей».

³⁴ Фрейзер (Fraser). Родитель и ребенок. 3-е изд 1906. С. 175.

³⁵ Об А. и В. Малолетние дети, 1897 г., т. I, Гл. 786. Прочитировано Фрейзером, Родители и дети, 3-е изд. 1906. С. 181.

Закон «Об опеке над малолетними детьми» от 1925 года продвинулся вперед, сделав благополучие детей «первоочередным фактором», независимо от того, предъявляются права матерью или отцом.

Однако эти законы применялись только в отношении детей школьного возраста, и предполагалось также предусмотреть возможность принятия решений о попечительстве над детьми старшего возраста, чтобы избавить их от бремени выбора между родителями. В результате Закон «Об опеке над детьми (в Шотландии)» от 1939 года наделил суды полномочиями по вынесению приказов о попечительстве, содержании и воспитании, а также проживании с несовершеннолетними детьми в возрасте до 16 лет.

Незаконнорожденность

В 1986 году был принят Закон «О реформе права в отношении родителей и детей в Шотландии», в максимально возможной степени направленный на устранение последствий социального отторжения незаконнорожденных детей. В этом ракурсе его можно было рассматривать как заявление о том, что ребенок более не должен использоваться как средство социального контроля, а должен считаться личностью по праву, независимо от обстоятельств, связанных с его появлением на свет.

Защита и благополучие детей

В плане защиты детей Закон «Об опеке над детьми» от 1891 года, который действовал по всему Соединенному Королевству, был Законом об охране, поскольку позволял суду отказывать в удовлетворении заявления родителя о «передаче» ребенка на том основании, что родитель бросил или выгнал своего ребенка, «или вел себя иным неподобающим образом, вынуждающим суд отказать в предоставлении ему права на опеку над ребенком». В данных обстоятельствах

суд не должен был выносить приказ о передаче ребенка родителю, «если родитель не предоставил Суду удовлетворительных доказательств того, что, в интересах благополучия ребенка, он является подходящим лицом для опеки над ребенком». Однако Закон от 1891 года, по сути, был реакцией на возникшие обстоятельства.

Более превентивный характер носил ряд Законов, принятых в период с 1889 по 1908 годы, в которых были разработаны нормы права о предотвращении жестокого обращения с детьми³⁶. В них было предусмотрено создание должности полицейского (констебля), который забирал детей, нуждающихся в немедленной защите, в безопасное место, где им предоставлялось временное убежище. Если родитель или другое лицо с правами на опеку, которое отвечало за ребенка или обязано было заботиться о нем, обвинялось в жестоком обращении с ребенком, суд мог вынести приказ о лишении такого лица прав опеки и передаче ребенка родственнику или другому «подходящему лицу». Ребенка также могли забрать, если родитель был предан суду за жестокое обращение, но в случае вынесения оправдательного приговора приказ терял силу.

Дальнейшие шаги просматривались в Законе «О детях и молодежи (Шотландии)» от 1932 года, в редакции от 1937 года под таким же названием и в Законе «О детях» от 1948 года, где содержатся положения, признанные в современной практике. В 1963 году, в следующей редакции Закона «О детях и молодежи», были расширены обязанности органов местной власти по содействию социальному благополучию.

Законодательство о защите и благополучии детей было в существенной степени реформировано Законом «О социальной работе (в Шотландии)» от 1968

³⁶ Закон «О предотвращении жестокого обращения с детьми и защите детей» от 1889 года; Закон «О предотвращении жестокого обращения с детьми (поправка)» от 1894 года; Закон «О предотвращении жестокого обращения с детьми» от 1894 года; Закон «О предотвращении жестокого обращения с детьми» от 1904 года; и Закон «О детях» от 1908 года.

года, который, в своем отношении к детям, сформировался в значительной степени из рекомендаций Конституционной комиссии Килбрендона³⁷. В компетенцию Комиссии входило:

«Рассмотрение положений законодательства Шотландии об обращении с правонарушителями и молодыми людьми, нуждающимися в опеке или защите, которые остались без родительского контроля и, в частности, конституции, полномочий и процедур судов, имеющих дело с такими молодыми людьми».

Доклад Комиссии в 1964 году привел к созданию в Шотландии уникальной системы Судов по делам несовершеннолетних. Членами таких Судов были прошедшие подготовку общественные добровольцы. Их задача заключалась в необходимости установления над представшими перед ними детьми, на основании доказательств или предположений, принудительной опеки. В основу принципа их работы легла концепция Комиссии о том, что дети, совершившие правонарушения, нуждаются, скорее, в опеке, чем в наказании. После предания суду, те, кто привлечен за противоправное поведение и те, кто мог стать жертвой противоправного поведения, подвергаются одинаковому обращению.

СУЩЕСТВУЮЩЕЕ ПОЛОЖЕНИЕ

Введение

На момент написания данной работы наиболее важными актами законодательства, имеющими отношение к правам детей, являются:

- Закон «О возрасте наступления правоспособности (в Шотландии)» от 1991 года;
- Закон «О детях (в Шотландии)» от 1995 года.

В Законе «О реформе законодательства (о родителях и детях) (в Шотландии)» от 1986 года сохранено значение предполагаемого отцовства ребенка.

³⁷ Дети и молодежь: Шотландия. Нормативный документ 2306. 1964.

**Закон «О возрасте наступления правоспособности (в Шотландии)»
от 1991 года**

Этот закон в значительной степени заменил нормы общего права, касающиеся опеки и попечительства над детьми, которые были основаны на Римском праве. Возрастом наступления правоспособности считался 16-летний возраст. Существовали определенные исключения, связанные, например, с правом составления завещания, предоставления или отказе в предоставлении согласия на свое усыновление (в обоих случаях возраст правоспособности наступал в 12 лет). Также существовали менее конкретные исключения, касающиеся согласия на медицинский осмотр и лечение, а также на заключение незначительных контрактов, которые обычно заключались детьми, не достигшими 16 лет. В этом отношении, был введен подход постепенного проведения реформ, требующий отдельной оценки фактических способностей ребенка с целью определения его правоспособности. В каком-то смысле это был возврат к более гибкому подходу Римлян, описанном выше.

Закон «О детях (Шотландии)» от 1995 года

Данный закон вносит изменения, как в частное право о детях в семье, так и в публичное право о государственном вмешательстве и поддержке. Он направлен на принятие во внимание международных стандартов, установленных в Европейской конвенции по правам человека и Конвенции ООН о правах ребенка. Он смещает акцент с прав родителей на их обязанности, и, соответственно, уделяет большее внимание правам ребенка.

КОНЦЕПЦИЯ ПРАВ ДЕТЕЙ

Ребенок как собственность

Представляется, что в течение многих столетий дети, в разное время, считались собственностью племени или клана, вышестоящего феодала или отца, а в последнее время также и матери. Они использовались в каком-то смысле как собственность государства, как средства социального контроля и реформ, как незаконнорожденные, чьи права можно не признавать, чтобы сохранить предпочитаемый общественный строй и нравственные устои, или как потенциальные наследники морального разложения их родителей, от которых их нужно отлучить ради развития общества.

Подходы к благополучию

Нельзя сказать, что никто не заботился о благополучии ребенка как личности³⁸. Отличие между прошлым и настоящим заключается в том, каким способом решаются проблемы благополучия. Представляется, что в прошлом существовало более четкое общее принятие факторов, которые нужно было оценивать при принятии решения относительно интересов ребенка. Что впечатляет в обосновании решений о детях, так это желание лиц, ответственных за принятие решений, быть критичными в отношении родителей и основываться при принятии своих решений на собственных открыто выражаемых ценностях и христианских догмах, которые, предположительно, разделяются обществом. Это усложняет разграничение личных и общественных оснований для принятия определенного решения.

В период с XVIII до середины XIX столетия шотландские ученые предлагали концепцию «здорового смысла». Ее описывали как

³⁸ В самом деле, *Cain Adomnain*, упомянутый выше, служит подтверждением возникшей в прежние времена озабоченности уязвимостью детей.

«основанную на предположении, что здравый смысл рода человеческого состоит из определенных фундаментальных суждений, которые вытекают из самой структуры формулировки и которые интуитивно признаются разумом как истинно верные»³⁹.

Существует ли такой «здравый смысл» в Шотландии в XXI столетии? Даже структура формулировки подвергается критике, именно потому, что она отражает фундаментальные суждения, которые более не являются приемлемыми для заинтересованных групп населения. В светском и неоднородном обществе следует задать вопрос о том, что лежит в основе решений о благополучии детей. На каких критериях они основаны? Соответствует ли восприятие лиц, ответственных за принятие решений, восприятию лиц, которым они адресованы? Являются ли наши судьи эквивалентом «мудрецам» из прошлого? Как можно подвергать сомнению волевые решения, основанные на нераскрытых и, возможно, непризнанных ценностях лица, принимающего решение?

Права на благополучие

Были приняты попытки создать базу ценностей, которые могут послужить основой для принятия решений о детях. В XX веке существовало много хартий и заявлений о правах детей, нацеленных на создание базовых приемлемых стандартов. В 1924 году появилось первое международное признание прав детей, когда Ассамблея Лиги Наций приняла Декларацию прав ребенка. В ней провозглашались права детей на средства, необходимые для материального и духовного развития, питание и медицинское обслуживание, жилище и помощь осиротевшим и бездомным детям, а также право на «перевоспитание» в случае совершения ошибки. В целом провозглашенные права носили охранный характер. Этот подход был в значительной степени повторен в Декларации прав человека ООН от 1948 года и расширен в следующей Декларации в 1959.

³⁹Кермак С.Джей (Kermack S.J.), *Юриспруденция и философия права в источниках и литературе шотландского права*, 1936 г. С. 441.

Право на участие

Основное отличие Конвенции ООН о правах ребенка от 1989 года заключается в Статье 12, где изложено новое право детей на участие в решении вопросов, затрагивающих их. Предусловием является способность ребенка свободно формулировать собственные взгляды. В таком случае ребенку должна быть предоставлена возможность выражать такие взгляды, и они должны учитываться в процессе принятия решений и получать должное внимание в соответствии с возрастом и зрелостью ребенка.

Это новое право имеет двойное значение. Статья 12.1 содержит базовое заявление о праве ребенка как личности на выражение взглядов и принятие их во внимание. В этом смысле она представляет собой новшество и признание индивидуальности ребенка. В статье 12.2 определено право ребенка быть заслушанным в ходе затрагивающего его судебного или административного разбирательства. Подготовительные материалы (*Travaux Préparatoires*)⁴⁰ указывают на то, что в основе этого положения лежит понимание того, что при принятии решения в интересах ребенка существенным элементом было установление взглядов ребенка. Поэтому оно сохраняет характер положения о благополучии и допускает возможность использования индивидуального права усмотрения с учетом замечаний, изложенных выше.

С момента вступления в силу Закона «О детях (Шотландии)» от 1995 года, шотландская правовая система сделала заслуживающие одобрения шаги по внедрению права на участие в жизнь. Принципы, предусмотренные Законом, были дополнены регламентом суда, который предложил ряд вариантов для лиц, добивающихся установления взглядов детей. Однако было проведено не так много исследований с целью оценить влияние этих положений. Очень важно провести исследования с целью мониторинга влияния этих положений на опыт детей и молодежи и качество получаемых ими результатов.

⁴⁰ Детрик С. (Detrick S.) (под ред.), Конвенция Организации Объединенных Наций о правах ребенка: справочник подготовительных материалов (Мартинус Нийхофф (Martinus Nijhoff). 1991.

Участие и защита

Закон «О детях (Шотландии)» от 1995 был основан на необходимости учитывать не только Конвенцию ООН, но и Европейскую конвенцию по правам человека. Этот документ, составленный изначально в 1950 году, исходит из предположения, что дети тоже люди и также должны пользоваться средствами защиты, описанными в нем. Как базовый принцип этот подход должен приветствоваться. Существовала некоторая обеспокоенность, что, рассматривая детей наравне со взрослыми, Европейская конвенция рискует не принять во внимание статус детей как зависимых и уязвимых человеческих существ, требующих предоставления им дополнительных прав на обеспечение защиты. В Европейской конвенции мало говорится о специфических и сложных потребностях детей.

Есть две основные дилеммы – в плане сути и процесса. Что касается сути, дилемма заключается в том, что основные права человека предполагают и поддерживают статус людей как независимых лиц. Дети имеют дополнительное право, право на защиту и обеспечение их благополучия. Независимость и благополучие – понятия несовместимые. Либо благополучие должно быть квалифицировано ради независимости, либо независимость должна быть квалифицирована ради благополучия. Нужно отметить, что Конвенция ООН предоставляет детям не право на независимость, а право на участие; решения в конечном итоге должны в максимальной степени основываться на интересах детей.

Что касается процесса, напряженность между Конвенцией ООН и Европейской конвенцией стало очевидным в Шотландии, во время дебатов, связанных с процедурами защиты детей в случае чрезвычайной ситуации. В Законе от 1995 года введены новые процедуры и обращения, направленные на защиту прав родителей и детей на основании Европейской конвенции по правам человека. Обеспокоенность, выраженная тогда о том, что полученная в результате сложная процедура и масштаб правового процесса, в конечном итоге, могут нанести

ущерб детям, пока, кажется, не проявила себя на практике, хотя, на момент написания данной работы, этот вопрос был мало исследован.

Значение Европейской конвенции увеличилось с принятием Закона о правах человека от 1998 года и Закона Шотландии от 1998 года, которые эффективно включали Конвенцию в национальное законодательство. Теперь при рассмотрении соответствующих дел шотландские суды обязаны учитывать европейское прецедентное право. Приятно отметить прогресс в том, как Европейские суды по правам человека все больше учитывают специфические потребности и права детей – и все чаще ссылаются на Конвенцию ООН о правах ребенка. На момент написания данной работы проблемой, по-видимому, больше является национальное игнорирование развивающейся европейской юриспруденции, чем сама юриспруденция. Существует мнение, что Европейская конвенция в значительной степени касается прав родителей, что может, если будет оставлено без внимания, привести к большой осторожности со стороны лиц, которым поручена защита прав детей. Комитет ООН по правам ребенка, который осуществляет мониторинг имплементации Конвенции ООН, порекомендовал также включить Конвенцию о правах ребенка в национальное законодательство⁴¹. Это устранил любое предположение, что к ней следует относиться менее серьезно, чем к другим международным обязательствам.

6 ноября 2008 года Парламент Шотландии провел дебаты по Конвенции и Заключительным замечаниям Комитета ООН по правам ребенка (по работе Соединенного Королевства). Прозвучало несколько положительных упоминаний о возможности имплементации законодательством положений Конвенции ООН о правах ребенка, среди которых завершённые, тщательно сформулированные призывы Министра по делам детей и молодежи Адама Инграма:

«Основные элементы Конвенции уже были включены в шотландское право, и мы рассматриваем возможность внесения других изменений в законо-

⁴¹ Совсем недавно в *Заключительных замечаниях Комитета по правам ребенка в Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии*, CCR/C/GBR/CO/4, пп 10, 11. Октябрь 2008.

дательство, политику и практику для лучшей имплементации Конвенции в Шотландии. Министры попросили должностных лиц узнать, что можно сделать, и мы надеемся со временем опубликовать предложения»⁴².

УПОЛНОМОЧЕННЫЕ ПО ПРАВАМ РЕБЕНКА

Более ранние издания данной книги (1996 и 2001 годов) я завершал призывом к созданию должности Уполномоченного по правам ребенка. Вот, что я говорил в 2001 году:

«Центр власти в отношении детей переходил от клана к вышестоящему феодалу, затем к отцу (а в последнее время был разделен с матерью). Сегодня можно утверждать, что власть перешла к государству. В нашем мире развивающегося индивидуализма детей уже нельзя определять главным образом в разрезе их отношений с устойчивыми семейными группами. Поскольку родители вынуждены преследовать свои личные нужды за счет группы, дети также должны получить статус личностей.

Все чаще и чаще перед государством ставится задача принятия решений по правам и благополучию детей. Поэтому государство можно назвать новым гарантом, а, следовательно, и угрозой для таких прав.

Любая власть подвержена опасности ненадлежащего использования и злоупотребления. Поэтому важно, чтобы зарождающаяся власть государства контролировалась и проверялась. Этого можно достичь, во-первых, путем предоставления детям прав, разъясняя им их права и обеспечивая доступность и понятность для них процессов; и, во-вторых, путем создания должности Уполномоченного по правам ребенка для поощрения прав и интересов детей»

В 2003 году Парламент Шотландии принял Закон «Об Уполномоченном по правам детей и молодежи (Шотландии)». Общая функция Уполномоченного заключается в поощрении и охране прав детей и молодежи в возрасте до 18 лет

⁴² *Официальный доклад Парламента Шотландии, собр. 12202 (6 ноября 2008).*

или до 21 года, если они когда-либо находились под опекой государства. Эта функция имеет много составляющих, среди которых повышение уровня информированности и пересмотр законодательства, политики и практики для оценки степени соблюдения в них прав детей и молодежи.

Я был назначен первым Уполномоченным и вступил в эту должность в апреле 2004 года. На момент написания книги я как раз собирался уйти со своего поста после пятилетней службы. Это не лучшее место для проведения полного ретроспективного анализа, но мне кажется, что целесообразно подумать о том, оправдало ли назначение ожидания, описанные выше, как необходимый механизм проверки и мониторинга зарождающейся власти государства. И мой вывод состоит в том, что эта функция является более чем когда-либо необходимой в период, когда подвергаются нападкам права человека в целом. Права детей также рискуют пострадать от этого обратного эффекта, несмотря на озвученную в ответственных заявлениях поддержку со стороны Парламента и Правительства⁴³. Нападки исходят от средств массовой информации и политических комментаторов, которые рассматривают права человека как излишне ограничивающие легитимное право правительства сохранять порядок посредством наказания и защиты⁴⁴.

Права также иногда представляются как единая валюта эгоистичного, индивидуалистского общества⁴⁵. Уполномоченные по правам детей и другие приверженцы прав человека должны неустанно напоминать людям о важности прав человека, в частности, прав ребенка. Конвенция ООН о правах ребенка была добровольно ратифицирована Правительством Соединенного Королевства, которое также принимало активное участие в процессе разработки проекта. Она не была

⁴³ Например, в Официальном докладе Парламента Шотландии, собр. 12202 (6 ноября 2008).

⁴⁴ См., например: Джек Стро (Jack Straw) планирует сбалансировать Закон о правах человека, *Guardian*, 8 декабря 2008. <http://www.guardian.co.uk/politics/2008/dec/08/human-rights-act-straw> [Accessed May 18, 2009]. Цитата взята со слов Секретаря Вестминстерского суда: «Создается ощущение, что это хартия злодеев, или что это оставливает террористов, которых депортируют или уголовников, ставших объектом широкой огласки».

⁴⁵ Некоторые из этих вопросов исследованы в работе К. Маршалла (K. Marshall) и П. Парвиса (P. Parvis), *Уважение к детям: права человека для ребенка с христианской точки зрения* (Эдинбург: Saint Andrew Press, 2004), пп. 3.7.3-3.7.4 и 6.2.7.

навязана иностранным государством. Она является публичным политическим обязательством. Права ребенка, изложенные в Конвенции, представляют собой:

- *обещание* общества, которое заботится о своих детях;
- *требование* детей к такому обществу выполнить свое обещание; и
- *положительным стандартом* для сравнения и оценки качества жизни наших детей.

Уполномоченных по правам детей можно охарактеризовать как «стражей обещания», действующих от имени детей и молодежи и заставляющих наше общество выполнять обещания даже тогда, когда становится трудно и когда стандарты, установленные «на трезвую голову», становятся неудобными, чрезвычайно обременительными или нецелесообразными с политической точки зрения.

Те, кто с осторожностью относятся к рассуждениям о «правах», предлагают возможные альтернативные центры внимания: «потребности» ребенка; или обязательства их взрослых опекунов; и они могут характеризовать выражение взглядов детей как в некоторых случаях полезное, но ненадлежащее содержание права⁴⁶. Однако,

- потребности являются лишь списком желаний, если не существует права на их удовлетворение;
- обязательства представляют собой лишь побуждения, если нет права на приведение их в исполнение; а
- взгляды выполняют чисто декоративную функцию, если отсутствует право на принятие их во внимание.

⁴⁶ Маршалл и Парвис (Marshall and Parvis), *Уважение к детям: права человека для ребенка с христианской точки зрения*. 2004. Гл.6.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Права не могут быть урезаны по причине возраста, этапа развития и общего статуса детей. Дети нуждаются,

во-первых, в особых правах именно из-за их возраста, этапа развития и низкого общего статуса;

во-вторых, в наших обещаниях, чтобы выживать и развиваться.

Мы, взрослые, со всем тем огромным количеством вызовов нашего времени, ресурсов и внимания, должны выполнять наши обещания, помнить о них и нести свои обязанности перед детьми, если мы хотим объективного достижения желаемых целей развития человечества и общества, которые, как известно, являются истинными и достойными.

Мы стоим на пороге решающего периода в истории прав человека и прав детей. Шотландия демонстрирует положительную динамику, но мы не должны останавливаться на достигнутом, ведь нам еще так много предстоит сделать.

**ОСНОВНЫЕ СТАТИСТИЧЕСКИЕ ДАННЫЕ
ПО ВОПРОСАМ ЗАЩИТЫ ПРАВ И ИНТЕРЕСОВ ДЕТЕЙ**

*Уполномоченный
при Президенте Российской Федерации
по правам ребенка*

*Основные статистические данные
по вопросам защиты прав и интересов детей*

(2009-2014 гг.)

№ п/п	Наименование	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	В % к 2013 г.	В % к 2009 г.
Численность граждан, желающих принять ребенка на воспитание в свою семью¹									
1.	Состоит на учете семей, желающих принять ребенка на воспитание в семью (на конец отчетного года) в органах опеки и попечительства	15517	15798	12881	13035	18354	24242	+32,1	+56,2
2.	Приемные родители	4487	3944	3163	3229	4911	6182	+25,9	+37,8
3.	Усыновители	7262	8022	6178	6357	9003	12816	+42,4	+76,5
4.	Иностранные граждане	0	0	10	2	58	62	+6,9	-
5.	Состоит на учете семей, желающих принять ребенка на воспитание в семью (на конец отчетного года) в региональном банке данных	8770	8027	5590	5621	7031	8635	+22,8	-1,5
6.	Приемные родители	1353	1091	821	940	1643	2155	+31,2	+59,3
7.	Усыновители	6352	6050	3876	3827	4234	4738	+11,9	-25,4
8.	Иностранные граждане	4101	3572	2193	2078	1516	1211	-20,1	-70,5
Численность детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей²									
1.	Общее число детей, оставшихся без попечения родителей (на конец отчетного года)	682317	665987	654355	643757	501023	493071	- 1,6	- 27,7
2.	Численность детей и подростков, выявленных и учтенных за отчетный год	106716	93806	82177	74724	68770	61621	- 10,4	- 42,3
Устройство детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей³									
1.	Численность детей, переданных на семейные формы устройства	90639	75844	67543	61428	62973	64024	+1,7	-29,4
2.	в том числе детей-инвалидов	1609	1329	1250	1142	1533	1749	+14,1	+8,7
3.	Численность детей, переданных под опеку (попечительство)	77886	64687	56704	52259	54728	56356	+3,0	-27,6
4.	в том числе детей-инвалидов	1385	1141	1036	942	1401	1543	+10,1	+11,4
5.	УСЫНОВЛЕНО – всего	12753	11157	10839	9169	8245	7668	-7,0	-39,9
6.	в том числе детей-инвалидов	224	188	214	200	132	206	+56,1	-8,0
7.	Гражданами РФ	8938	7802	7434	6565	6757	6616	-2,1	-26,0
8.	в том числе детей-инвалидов	33	40	38	29	64	123	+92,2	+272,7
9.	Иностранцами гражданами	3815	3355	3405	2604	1488	1052	-29,3	-72,4
10.	в том числе детей-инвалидов	191	148	176	171	68	83	+22,1	-56,5
11.	Гражданами США	1432	1016	958	646	25	14	- 44,0	-99,0
12.	в том числе детей-инвалидов	81	44	89	71	3	7	+133,3	-91,4
13.	Количество отмененных решений о передаче ребенка на воспитание в семью	8473	8289	6677	6144	5746	5412	-5,8	-36,1
14.	усыновленные гражданами РФ	92	76	114	75	75	83	+10,7	-9,8

¹ По данным Министерства образования и науки Российской Федерации.

² По данным Министерства образования и науки Российской Федерации.

³ По данным Министерства образования и науки Российской Федерации.

15.	усыновленные ино- странными гражданами	1	1	6	3	2	1	-50,0	0,0
-----	---	---	---	---	---	---	---	-------	-----

№ п/п	Наименование	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	В % к 2013 г.	В % к 2009 г.
Сведения об отказах от новорожденных⁴									
1.	Численность детей, от которых матери отказались при рождении	6852	5606	4751	6234 ⁵	5757	4983	-13,4	-27,3
Пропавшие⁶									
1.	Всего разыскивалось несовершеннолетних	21596	19707	17869	13455	11109	9090	-18,2	-57,9
2.	малолетних	5644	5216	5137	3999	3776	3348	-11,3	-40,7
3.	Розыск прекращен несовершеннолетних	20117	18215	16450	12073	9794	7875	-19,6	-60,9
4.	малолетних	5151	4706	4641	3519	3307	2888	-12,7	-43,9
5.	Осталось в розыске на конец года несовершеннолетних	1514	1515	1445	1382	1315	1215	-7,6	-19,7
6.	малолетних	499	511	503	480	469	460	-1,9	-7,8
Преступления, совершенные в отношении несовершеннолетних⁷									
1.	Всего	105805	97159	89896	84558	84055	86267	+2,6	-18,5
2.	Против жизни и здоровья, в том числе:	32432	29701	27919	29041	29709	30213	+1,7	-6,8
3.	убийств и покушений на убийство	544	497	501	504	505	443	-12,3	-18,6
4.	Против половой неприкосновенности и половой свободы личности, в том числе:	9986	9524	10624	8825	8490	9989	+17,7	0,0
5.	Количество изнасилований несовершеннолетних	354	961	1166	1119	1330	1327	-0,2	+274,9
6.	количество насильственных сексуального характера в отношении несовершеннолетних	531	1672	2552	3302	3998	3763	-5,9	+608,7
7.	половое сношение и иные действия сексуального характера с лицом, не достигшим 16-лет (ст. 134)	4410	3617	3978	1852	1324	2933	+121,5	-33,5
8.	развратные действия (ст. 135)	1516	2306	2210	1770	987	998	+1,1	-34,2
Преступления, совершенные несовершеннолетними (из числа расследованных)⁸									
1.	Всего	75 556	62 689	57 929	52 203	55641	49061	-11,8	-35,1
2.	особо тяжкие	1 725	1 520	1 242	1 084	1127	1176	+4,3	-31,8
3.	тяжкие	18 748	14 836	12 985	9 132	9408	9012	-4,2	-51,9
4.	средней тяжести	35 948	30 582	29 164	25 911	27702	23617	-14,7	-34,3
5.	небольшой тяжести	19 135	15 751	14 538	16 076	17404	15256	-12,3	-20,3
6.	Против жизни и здоровья	7 538	6 244	5 092	4 623	4499	4234	-5,9	-43,8
7.	убийство	382	265	211	178	192	143	-25,5	-62,6

⁴ По предварительным данным, полученным из субъектов Российской Федерации.

⁵ По данным Министерства образования и науки Российской Федерации.

⁶ По данным Министерства внутренних дел Российской Федерации.

⁷ По данным Министерства внутренних дел Российской Федерации.

⁸ По данным Министерства внутренних дел Российской Федерации.

8.	умышленное причинение тяжкого вреда здоровью	1 183	937	774	599	581	550	-5,3	-53,5
9.	умышленное причинение среднего вреда здоровью	1 369	1 151	1 090	1 092	1029	987	-4,1	-27,9
10.	Против половой неприкосновенности и половой свободы личности	688	593	441	426	499	487	-2,4	-29,2
№ п/п	Наименование	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	В % к 2013 г.	В % к 2009 г.
11.	изнасилование	249	163	150	133	165	145	-12,1	-41,8
12.	Против собственности	59 672	50 510	48 050	43 212	46016	39338	-14,5	-34,1
13.	кражи	37 586	32 532	32 114	30 706	34140	29462	-13,7	-21,6
14.	мошенничество	2 217	1 702	1 202	917	819	640	-21,9	-71,1
15.	грабежи	11 271	9 457	8 051	5 937	5405	4207	-22,2	-62,7
16.	разбои	1 524	1 251	1 052	675	638	552	-13,5	-63,8
17.	вымогательство	1 588	1 058	871	664	461	373	-19,1	-76,5
Характеристика несовершеннолетних лиц, совершивших преступления⁹									
1.	Выявлено несовершеннолетних, совершивших преступления	85452	72692	65963	59461	60761	54089	-11,0	-36,7
2.	14-15 лет	23657	21456	20473	18510	19718	16992	-13,8	-28,2
3.	<i>Доля от выявленных</i>	27,7	29,5	31,0	31,1	32,5	31,4	-	-
4.	16-17 лет	61795	51236	45490	40951	41043	37097	-9,6	-40,0
5.	<i>Доля от выявленных</i>	72,3	70,5	69,0	68,9	67,5	68,6	-	-
6.	Женщин	9290	8009	7146	6713	6699	5922	-11,6	-36,3
7.	<i>Доля от выявленных</i>	10,9	11,0	10,8	11,3	11,0	10,9	-	-
8.	В состоянии алкогольного опьянения	7893	7255	7247	8262	8428	7542	-10,5	-4,4
9.	<i>Доля от выявленных</i>	9,2	10,0	11,0	13,9	13,9	13,9	-	-
10.	В состоянии наркотического опьянения	167	172	236	261	410	596	+45,4	+256,9
11.	<i>Доля от выявленных</i>	0,2	0,2	0,4	0,4	0,7	1,1	-	-
12.	В состоянии токсического опьянения	135	66	53	50	64	35	-45,3	-74,1
13.	Ранее совершавшие преступления	15795	13913	12956	12942	14079	14093	+0,1	-10,8
14.	<i>Доля от выявленных</i>	18,5	19,1	19,6	21,8	23,2	26,1	-	-
15.	Учащихся и студентов	54643	50127	45659	41084	43003	38314	-10,9	-29,9
16.	<i>Доля от выявленных</i>	63,9	69,0	69,2	69,1	70,8	70,8	-	-
Сведения о несовершеннолетних, состоящих на учете в ПДН¹⁰									
1.	Состоит на учете лиц на конец отчетного периода	286211	250351	216145	190173	174477	159348	-8,7	-44,3
2.	до 14 лет	64675	56681	52552	47116	44834	37868	-15,5	-41,4
3.	<i>Доля от состоящих на учете лиц, в %</i>	22,6	22,6	24,3	24,8	25,7	23,8	-	-
4.	14-15 лет	86630	77742	67724	60347	53661	48330	-9,9	-44,2
5.	<i>Доля от состоящих на учете лиц, в %</i>	30,3	31,1	31,3	31,7	30,8	30,3	-	-
6.	16-17 лет	134906	115928	95869	82710	75982	73150	-3,7	-45,8
7.	<i>Доля от состоящих на учете лиц, в %</i>	47,1	46,3	44,4	43,5	43,5	45,9	-	-
8.	неработающих и неучащихся	19430	12483	8545	7560	7039	6634	-5,8	-65,9
9.	<i>Доля от состоящих на учете лиц, в %</i>	6,8	5,0	4,0	4,0	4,0	4,2	-	-

⁹ По данным Министерства внутренних дел Российской Федерации.

¹⁰ По данным Министерства внутренних дел Российской Федерации.

10.	не имеющих образования	4221	3547	3168	3474	3482	4036	+15,9	-4,4
11.	Доля от состоящих на учете лиц, в %	1,5	1,4	1,5	1,8	2,0	2,5	-	-
12.	воспитывающихся в неполной семье	121261	108679	94608	83476	77389	71559	-7,5	-41,0
13.	Доля от состоящих на учете лиц, в %	42,4	43,4	43,8	43,9	44,4	44,9	-	-
14.	проживающих в детских домах, интернатах	7770	6858	6625	6191	6039	5485	-9,2	-29,4
15.	Доля от состоящих на учете лиц, в %	2,7	2,7	3,1	3,3	3,5	3,4	-	-
Обеспеченность жильем¹¹									
1.	Численность лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, не обеспеченных жилыми помещениями	75882	83893	245181	262251	198687	216311	+8,9	+185,1
2.	Численность лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, обеспеченных жилыми помещениями	12505	13905	22545	24795	23700	28288	+19,4	+126,2
Административная практика¹²									
1.	Всего составлено протоколов об административных правонарушениях на родителей и лиц, их заменяющих	601409	613098	598562	596583	602637	576327	- 4,4	- 4,2
2.	в том числе по ст.5.35 КоАП РФ	471290	452636	423895	430079	443429	440012	- 0,8	- 6,6
Численность родившихся¹³									
1.	Численность родившихся, тыс. чел.	1761,7	1788,9	1796,6	1902,1	1929,7	1947,3	+0,9	+10,5

№ п/п	Наименование	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014	В % к 2013 г.	В % к 2009 г.
Сведения о детских домах¹⁴									
1.	Количество детских домов	1095	1048	1012	975	911	819	-10,1	-25,2
2.	Численность воспитанников	52268	50000	48275	45621	40355	30403	-24,7	-41,8
Сведения о домах ребенка¹⁵									
1.	Количество домов ребенка	243	227	218	207	194	176	-9,3	-27,6
2.	Численность детей на конец года	17767	17483	16296	15993	13977	11530	-17,5	-35,1
Дошкольные образовательные учреждения¹⁶									
1.	Число дошкольных образовательных учреждений	45346	45111	44884	44326	43186	Данные будут в июле		
2.	Численность детей, стоящих на учете для определения в дошкольные образовательные учреждения	1894954	2144768	2247947	2490268	2717628			
Инвалиды¹⁷									

¹¹ По данным Министерства образования и науки Российской Федерации.

¹² По данным Министерства внутренних дел Российской Федерации.

¹³ По данным Федеральной службы государственной статистики.

¹⁴ По данным Министерства образования и науки Российской Федерации.

¹⁵ По данным Министерства здравоохранения Российской Федерации.

¹⁶ По данным Федеральной службы государственной статистики.

¹⁷ По данным Министерства здравоохранения Российской Федерации.

1.	Число детей-инвалидов (0-17 лет)	495378	495330	505247	510977	521648	540837	+3,7	+9,2
Сведения о родившихся¹⁸ и прерываниях беременности среди несовершеннолетних¹⁹									
1.	Численность родившихся живыми у несовершеннолетних матерей (до 17 лет вкл.)	28251	23595	22458	22029	20712	Данные будут в июле		
2.	Всего прерываний беременности у несовершеннолетних	25272	19644	16390	14218	11884	9420	-20,7	-62,7
3.	в том числе до 14 лет	678	615	543	515	450	335	-25,6	-50,6

4.	15 - 17 лет	24594	19029	15847	13703	11434	9085	-20,5	-63,1
Сведения об умерших²⁰									
1.	Перинатальная смертность	13838	13248	12920	19111	18395	Данные будут в июле		
2.	Младенческая смертность (до 1 года)	14271	13405	13168	16306	15477			
3.	Самоубийства (0 - 17 лет)	985	781	728	653	558			
4.	в том числе: до 14 лет	244	195	169	172	165			
5.	15 - 17 лет	741	586	559	481	393			
6.	Численность несовершеннолетних, погибших от рук преступников ²¹	1613	1684	1761	2139	2174	2553	+17,4	+58,3
Алименты									
1.	Всего находилось на исполнении исполнительных производств о взыскании алиментных платежей ²²	1950916	1996106	1978512	1864403	1781184	1708531	-4,1	-12,4
2.	В суд поступило дел о взыскании алиментов на содержание детей ²³	357928	342338	333732	318733	324251	329568	+1,6	-7,9

¹⁸ По данным Федеральной службы государственной статистики.

¹⁹ По данным Министерства здравоохранения Российской Федерации.

²⁰ По данным Федеральной службы государственной статистики.

²¹ По данным Министерства внутренних дел Российской Федерации.

²² По данным Федеральной службы судебных приставов.

²³ По данным Судебного департамента Российской Федерации.

**Доклад Генерального секретаря ООН
Пан Ги Мун
«О состоянии Конвенции о правах ребенка»**

ДЕТИ В МИРЕ: ТРЕВОГИ И ПЕРЕМЕНЫ

20 ноября в Нью-Йорке состоялось событие, которое давно ожидалось всеми, кто тем или иным образом связан с детьми и их правами. Особенно это касалось нашего Российского детского фонда, который двадцать пять лет назад от лица СССР принимал участие в подписании Конвенции о правах ребенка. Именно тогда, бессменный глава Фонда Альберт Анатольевич Лиханов вместе с главой внешнеполитического ведомства СССР Э.А. Шеварнадзе одобрил текст Конвенции и принял участие в церемонии её подписания.

С тех пор прошло двадцать пять лет. Больше не существует страны СССР. Однако продолжает действовать Российский детский фонд, который все эти годы неустанно следит за соблюдением детских прав и положением детей в нашей стране.

Именно поэтому делегации Российского детского фонда не могла не побывать на заседании Генеральной Ассамблеи ООН на высшем уровне, посвященном этой важной исторической вехе – четвертьвековой годовщине принятия Конвенции о правах ребенка. К слову сказать, наша общественная организация была единственной, кто был приглашен на этот международный форум. Официальную делегацию отправило министерство труда РФ во главе с М. Гордеевой. От нашей стороны делегацию возглавил заместитель Председателя РДФ Д. Лиханов.

Заседание Генеральной Ассамблеи ООН началось в 11 часов по нью-йоркскому времени. Открывая его, исполнительный директор ЮНИСЕФ Антони Лэйк кратко обрисовал печальный пейзаж положения детей в мире. Около 5 миллионов детей во всем мире не умеют читать и писать. 570 миллионов живут в нищете. Каждая десятая девочка подвергается насилию. Эту тему продолжила в своем выступлении спецпредставитель Генсека ООН госпожа Марта Сантуш Паис, которая уточнила, что дети подвергаются насилию в мире каждые 5 минут. И только 10% детей защищены от насилия. А представитель Германии сообщил о том, что 230 миллионов детей в мире вообще не числятся ни по каким документам, а это благодатная почва для таких преступлений, как торговля детьми, продажа их органов, насилие и использование детей в вооруженных конфликтах. Выступавшие подчеркивали, что, к сожалению, за 25 лет существования Конвенции, положение детей улучшилось только в развитых странах.

Что касается стран третьего мир, то здесь их положение стало еще плачевнее. Именно поэтому ООН и всем неправительственным организациям потребуется еще немало лет, чтобы сделать положение детей в мире достойным.

После Заседания Генассамблеи ООН заместитель Председателя РФФ в ходе дискуссионного заседания встретился с премьер-министром Швеции Стефаном Лёвеном и первой леди Польши Анной Комаровской. Во время этих встреч он рассказал о деятельности Российского детского фонда и его усилиях по отстаиванию прав детей в России.

Доклад Генерального секретаря ООН

Пан Ги Муна

«О состоянии Конвенции о правах ребенка»

Резюме

Конвенция о правах ребенка была принята Генеральной Ассамблеей 25 лет назад в ее резолюции 44/25. В своей резолюции 68/147 Ассамблея просила Генерального секретаря представить ей настоящий доклад, содержащий информацию о состоянии Конвенции и о вопросах, затронутых в резолюции, уделив в нем особое внимание достигнутому прогрессу и возникшим проблемам в деле защиты детей от дискриминации и преодоления неравенства в свете двадцать пятой годовщины принятия Конвенции о правах ребенка. В настоящем докладе анализируются достигнутый прогресс и сохраняющиеся проблемы и пробелы в деле реализации прав ребенка. В доклад включен ряд предположений в отношении мобилизации ресурсов и внедрения инноваций в целях содействия осуществлению прав детей.

II. Введение

1. В своей резолюции 68/147 Генеральная Ассамблея просила Генерального секретаря представить ей на ее шестьдесят девятой сессии доклад, содержащий информацию о состоянии Конвенции о правах ребенка и о вопросах, затронутых в резолюции, уделив особое внимание достигнутому прогрессу и возникшим проблемам в деле защиты детей от дискриминации и преодоления неравенства в свете двадцать пятой годовщины принятия Конвенции о правах ребенка. Настоящий доклад представляется во исполнение этой просьбы.

III. О состоянии Конвенции о правах ребенка

2. На 1 июля 2014 года ратифицировали Конвенцию о правах ребенка или присоединились к ней 194 государства. Государство Палестина присоединилось к Конвенции 2 апреля 2014 года. Три государства, а именно Соединенные Штаты Америки, Сомали и Южный Судан, пока не являются участниками Конвенции.

3. На 1 июля 2014 года Факультативный протокол к Конвенции о правах ребенка, касающийся участия детей в вооруженных конфликтах, ратифицировали 156 государств, а Факультативный протокол к Конвенции о правах ребенка, касающийся торговли детьми, детской проституции и детской порнографии, ратифицировали 167 государств.

4. Кроме того, на 1 июля 2014 года 11 государств ратифицировали Факультативный протокол к Конвенции о правах ребенка, касающийся процедуры сообщений.

IV. Осуществление Конвенции о правах ребенка

5. За отчетный период Комитет по правам ребенка провел свои шестьдесят четвертую-шестьдесят шестую сессии в Отделении Организации Объединенных Наций в Женеве 16 сентября – 4 октября 2013 года, 13 – 31 января 2014 года и 26 мая – 13 июня 2014 года соответственно.

6. По состоянию на 1 июля 2014 года Комитет получил первоначальные доклады по Конвенции от всех государств-участников, кроме двух, а именно Науру и Тонги. Все полученные Комитетом первоначальные доклады были рассмотрены. С начала своей деятельности Комитет получил 636 докладов, представленных во исполнение статьи 44 Конвенции.

7. Кроме того, Комитет получил 101 доклад и 1 второй периодический доклад в соответствии с Факультативным протоколом, касающимся участия детей в вооруженных конфликтах, и 87 докладов и 1 второй периодический доклад

в соответствии с Факультативным протоколом, касающимся торговли детьми, детской проституции и детской порнографии.

8. Председатель Комитета представит Генеральной Ассамблее на ее шестьдесят девятой сессии, во исполнение ее резолюции 68/147, устный доклад, в котором она осветит основные вопросы, касающиеся работы Комитета за прошедший год.

9. В соответствии с резолюцией Генеральной Ассамблеи 68/273 Председатель Комитета также выступит на заседании, посвященном открытию совещания высокого уровня Генеральной Ассамблеи 20 ноября 2014 года по случаю двадцать пятой годовщины принятия Конвенции о правах ребенка.

V. Прогресс, достигнутый за 25 лет с начала осуществления Конвенции о правах ребенка

10. Двадцать пять лет назад международное сообщество сформулировало общую концептуальную программу деятельности в интересах детей, в которой обязалось сделать все от него зависящее для защиты и поощрения прав детей на выживание и процветание, обучение и развитие, их права быть услышанными и в полной мере реализовать свой потенциал. В принятой в 1989 году Конвенции о правах ребенка ребенок признается как субъект прав, которые государства обязуются уважать, защищать и осуществлять, руководствуясь наилучшими интересами ребенка. В Конвенции, предусматривающей применение целостного подхода к развитию ребенка, также признается, что все дети имеют право на выживание и здоровое развитие, на то, чтобы расти без какой-либо дискриминации, выражать свои взгляды и участвовать в жизни общества. Во всех регионах мира принятие Конвенции послужило стимулом к реформированию законодательства, институтов и политики в целях обеспечения более эффективной защиты детей. Многие государства закрепили права детей в своих конституциях, а ещё большим числом государств были приняты специальные законодательные

акты, позволяющие инкорпорировать статьи Конвенции в национальное законодательство. Конвенция также способствовала изменению отношения к вопросам детства и формированию во всем мире понимания того, что уважение, защита и реализация прав детей зависят от признания детства как самостоятельного периода, отличного от взрослой жизни, который определяется как период, когда дети могут расти, учиться, играть, развиваться и участвовать в жизни своих общин и обществ.

11. В Конвенции, которая является наиболее широко ратифицированным договором в области прав человека в истории, определены универсальные нормы и стандарты в отношении прав лиц моложе 18 лет. Хотя в Конвенции признается право государств-участников самостоятельно определять порядок осуществления этого договора, в ней предусмотрены правовые обязательства государств-участников по реализации прав каждого ребенка. Комитет по правам ребенка, отслеживающий ход осуществления Конвенции, в качестве главных принципов, которыми следует руководствоваться в этом контексте, определил принципы, закрепленные в четырех статьях Конвенции: недискриминация и универсальность (статья 2); наилучшее обеспечение интересов ребенка (статья 3); право на жизнь, выживание и развитие (статья 6); и уважение взглядов ребенка (статья 12).

12. Впечатляющие результаты, достигнутые в интересах детей за последние четверть века, заслуживают серьезного внимания и дают все основания высоко оценить деятельность по поощрению и защите прав детей во всех ее аспектах, изложенных в Конвенции. В настоящем докладе информация о прогрессе будет по возможности проиллюстрирована на основе сопоставления ключевых показателей с показателями 1990 года – года, относительно которого оценивается достижение Целей развития тысячелетия, и года вступления Конвенции в силу.

Право на жизнь, выживание и развитие

13. В статье 6 Конвенции говорится, что каждый ребенок имеет неотъемлемое право на жизнь и что государства-участники обеспечивают в максимально возможной степени здоровое развитие ребенка. Эта статья тесно связана с правом ребенка на пользование наиболее совершенными услугами системы здравоохранения, о чем подробно говорится в статье 24, а также правом ребенка на образование, о котором речь идет в статьях 28 и 29. О праве ребенка на развитие говорится и в статье 27, в которой говорится, что государства-участники признают право каждого ребенка на уровень жизни, необходимый для физического, умственного, духовного, нравственного и социального развития ребенка. Это право было далее уточнено в следующих замечаниях общего порядка Комитета: замечание 1 – о целях образования; 3 – в ВИЧ/СПИДе; 4 – о здоровье и развитии подростков; 7 – о раннем детстве и 15 – о праве ребенка на наивысший достижимый уровень здоровья. Меры по обеспечению выживания и развития детей предусматриваются в самых разных областях, включая предоставление основных медицинских услуг, профилактику заболеваний и борьбу с ними, питание, водоснабжение, санитарию и гигиену окружающей среды, консультирование по вопросам семьи и выполнение семейных обязанностей.

14. Благодаря Конвенции правам детей, в частности праву на охрану здоровья, стало уделяться более серьезное внимание в политике государств, поскольку, ратифицировав ее, государства обязались обеспечить осуществление этого и других прав, связанных с выживанием и развитием. С этой точки зрения Конвенция играет каталитическую и стимулирующую роль, содействуя практической реализации глобальной тенденции к обеспечению более эффективного и недорогого лечения и внедрению новаторских способов осуществления жизненно важных мероприятий, без чего оказалось бы невозможным добиться беспрецедентного прогресса в деле сокращения детской смертности. Общемировой показатель смертности в возрасте до пяти лет сократился почти вдвое: с 90 случаев смерти на 1000 живорождений в 1990 году до 48 на 1000 живорождений

в 2012 году. Важно отметить, что, как показывают результаты анализа, темпы снижения смертности детей в возрасте до пяти лет увеличились за последние два десятилетия более чем в три раза: с 1,2% в период 1990-1995 годов до 3,9% в 2005-2012 годах. Сократился и показатель материнской смертности: с 543 000 женщин в 1990 году до примерно 287 000 в 2010 году, и благодаря этому больше детей будут иметь шанс расти здоровыми. В результате предпринимаемых целенаправленных усилий по проведению национальных кампаний иммунизации можно говорить о значительном прогрессе в деле ликвидации вируса полиомиелита: риску инфицирования этим вирусом на сегодняшний день подвержен лишь 1% детей, живущих в Афганистане, Нигерии и Пакистане. Управление Верховного Комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека недавно опубликовало техническое руководство по вопросам применения основанного на учете прав человека подхода при осуществлении политики и программ, призванных снизить предотвратимую смертность и заболеваемость детей в возрасте до пяти лет и покончить с этими явлениями (A/HRC/27/31), причем снижению соответствующих показателей должна способствовать практическая реализация такой политики и программ на национальном уровне.

15. Существенный прогресс достигнут в реализации и других задач в области развития детей. В период с 2009 по 2012 годы число новых случаев заражения ВИЧ среди детей в возрасте до 15 лет сократилось во всем мире на 35%, и, согласно оценкам Объединенной Программы Организации Объединенных Наций по ВИЧ/СПИДу (ЮНЭЙДС), перспективы детей, родившихся у матерей, живущих с ВИЧ, значительно улучшились в период с 2005 по 2012 год благодаря тому, что свыше 850 000 случаев инфицирования ВИЧ среди детей удалось предотвратить. Позитивные результаты принесли и усилия по осуществлению права детей на питание: с 1990 года доля детей, у которых наблюдалась остановка роста, уменьшилась на 37%. Расширился доступ населения к услугам в области водоснабжения и санитарии: в период с 1990 года по 2012 год соответству-

ющие показатели достигли 2,3 и 2 миллиардов человек. Доля мирового населения, пользующегося улучшенными источниками воды, достигла в 2010 году 89%, тогда как в 1990 году она составляла 76%. По данным Группы Организации Объединенных Наций по вопросам развития, изложенным в ее тематическом документе, посвященном Цели развития тысячелетия 2, в области образования достижению значительного прогресса способствовало создание благоприятствующих этому правовых, директивных и институциональных механизмов и стабильное финансирование системы начального образования из госбюджета. Сегодня школу посещают больше детей, даже в наименее развитых странах: доля учащихся выросла с 83% в 2000 году до 90% в 2011 году. По оценкам, за тот же период число детей, не охваченных школьным образованием, сократилось во всем мире почти вдвое – со 102 до 57 миллионов. Примерно в половине случаев сокращение уровня материнской и младенческой смертности было за последнее время достигнуто благодаря получению девочками образования, особенно если матери закончили начальную школу и хотя бы младшие классы средней школы. Также за счет акцента, который в течение этого периода был сделан на получении девочками образования, использование труда девочек после 2000 года сократилось на 40%, тогда как труда мальчиков – на 25%.

Защита и расширение прав и возможностей ребенка

16. Защита и расширение прав и возможностей детей составляют основу основ Конвенции, в статье 19 которой предусмотрено, что дети имеют право на защиту от насилия и грубого обращения, как физического, так и психологического. Это право подкрепляют положения и ряда других статей, в том числе статей 20–22, 24 (3) и 32–40, где речь идет о комплексе мер и подходов, которые государства-участники должны реализовать на практике в целях предотвращения всех форм насилия, эксплуатации и злоупотреблений и обеспечить, чтобы законы, система оказания помощи, традиции и обычаи минимизировали уязви-

мость ребенка, нейтрализовали известные факторы риска и повышали сопротивляемость самого ребенка. Назначение трех специальных представителей Генерального секретаря, наделенных мандатами решать вопросы, касающиеся насилия в отношении детей, детей и вооруженных конфликтов и сексуального насилия в условиях конфликта, позволит направить работу по обеспечению защиты в нужное русло и обеспечивать руководство деятельностью по конкретным направлениям.

17. Правительства все чаще пересматривают действующие в своих странах системы защиты детей и определяют приоритетные области, эффективность деятельности в которых необходимо повышать. К концу 2013 года 104 страны четко определили характер своих систем и области, требующие повышенного внимания и принятия более активных мер реагирования, и 74 из них учли полученные результаты при составлении государственных бюджетов, директивных документов и законодательных актов, что должно принести пользу почти 690 миллионам детей. Так, число стран, проводящих в жизнь политику предупреждения насилия в отношении детей и борьбы с ним, увеличилось с 2006 года на 50% (см. A/68/274); по оценкам, 2538 общин в восьми странах в настоящее время выполняют публично сделанные заявления об отказе от практики проведения калечащих операций на женских половых органах, а использование детского труда сократилось примерно на треть по сравнению с 2000 годом.

18. На международном уровне все шире ратифицируются и последовательно осуществляются основные документы, касающиеся защиты детей от насилия, а именно Факультативный протокол, касающийся торговли детьми, детской проституции и детской порнографии, и Факультативный протокол, касающийся участия детей в вооруженных конфликтах. Проблеме связанного с конфликтом насилия в последнее время стало уделяться больше внимания после одобрения Декларации о приверженности делу борьбы с сексуальным насилием в условиях конфликта (A/68/633, приложение), а также принятия Советом Безопасности резолюции 2106 (2013) о женщинах, мире и безопасности, в которой

намечены комплексный подход и рамочная стратегия предотвращения сексуального насилия в условиях конфликта. Детскому фонду Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ) принадлежит важная роль в обеспечении формирования в странах правовой базы, защищающей права детей в контексте детской дисциплины. Самая недавняя правовая реформа, в ходе которой был установлен запрет на любые виды телесных наказаний детей в любых условиях, в том числе дома, была проведена бывшей югославской Республикой Македония, и теперь такая мера законодательно предусмотрена 36 государствами. Увеличилось число стран, где запрещены телесные наказания в школах: со 117 государств в 2012 году до 122 в 2013 году.

19. Предпринятые в последние годы усилия по проведению гуманитарной реформы, включая Программу преобразований Межучрежденческого постоянного комитета, позволили повысить эффективность мер гуманитарного реагирования за счет улучшения координации действий партнеров и наращивания технического потенциала, обеспечения большей предсказуемости и большей приверженности выполнению обязательств перед затронутыми группами населения. Права, закрепленные в Конвенции, составляют теперь основу большей части обязательств в рамках межучрежденческой кластерной системы в отношении принятия мер в сферах здравоохранения, питания, образования, водоснабжения и санитарии, защиты детей и ВИЧ/СПИДа. В силу этого осуществление гуманитарной деятельности в интересах детей становится все более стратегически ориентированным, скоординированным и эффективным.

20. В периоды вооруженных конфликтов международное право прав человека и гуманитарное право применяются одновременно. Таким образом, Конвенция и Факультативные протоколы к ней являются важнейшими элементами международно-правовой базы в вопросах защиты детей в условиях вооруженных конфликтов. Совет Безопасности поддержал нормы и стандарты, установленные в Конвенции, и неоднократно ссылался на нее в своих резолюциях по вопросу о положении детей в вооруженных конфликтах. В своей резолюции 1612 (2005)

Совет просил Генерального Секретаря создать механизм наблюдения и отчетности, который будет предоставлять своевременную и достоверную информацию о грубых нарушениях прав детей в условиях вооруженных конфликтов. После принятия этой резолюции Генеральный секретарь получил информацию о шести серьезных нарушениях прав детей. Вследствие этого права детей стали более интегрированы в работу Совета.

21. Решения Совета Безопасности позволили повысить эффективность мер защиты детей в вооруженных конфликтах, что и является объектом Факультативного протокола, касающегося участия детей в вооруженных конфликтах. В своей резолюции 1882 (2009) Совет просил включать в приложения к докладам Генерального секретаря о детях и вооруженных конфликтах информацию о тех сторонах в вооруженном конфликте, которые систематически совершают акты убийства детей и нанесения им увечий и/или акты изнасилования и иного сексуального насилия в отношении детей. В том же году была единогласно принята резолюция 1888 (2009), в которой Совет настоятельно призвал государства-члены принять конкретные меры для прекращения использования сексуального насилия в качестве тактики ведения войны и предоставил миротворческим миссиям мандат на обеспечение защиты женщин и детей от сексуального насилия в условиях вооруженного конфликта. Недавно в своей резолюции 1998 (2011) Совет предпринял шаги для защиты прав детей на охрану здоровья и образование, отнеся любые нападения вооруженных групп на школы и больницы к категории грубых нарушений прав детей, предусматривающих автоматическое включение сторон-нарушителей в перечень.

Право на участие

22. Права детей на то, чтобы их мнение по затрагивающим их вопросам было выслушано и уважалось, в том числе право быть заслушанным в ходе судебного разбирательства, затрагивающего ребенка, нашли свое отражение в ряде положений Конвенции. При этом в статье 12 четко сформулировано, что

государства-участники «обеспечивают ребенку, способному сформулировать свои собственные взгляды, право свободно выражать эти взгляды по всем вопросам, затрагивающим ребенка, причем взглядам ребенка уделяется должное внимание в соответствии с возрастом и зрелостью ребенка». В ней также говорится, что «ребенку, в частности, предоставляется возможность быть заслушанным в ходе любого судебного или административного разбирательства». В этой статье наряду со статьями 5 и 13-17 Конвенции отражена роль детей, являющихся активными участниками процесса собственного развития, а не просто находящихся под защитой взрослых. В замечании общего порядка № 12, принятом Конвенцией в 2009 году, сфера применения статьи 12 уточняется более конкретно: в нем определены меры, которые правительствам надлежит принять для осуществления статьи 12, и то, как толковать ее смысл.

23. Хотя воплощение этого идеала в жизнь порой оказывалось трудно осуществимым, усилия государств-участников по созданию национальных детских и молодежных советов или парламентов являются свидетельством их намерения расширять участие детей в принятии решений по затрагивающим их вопросам (см. E/CN.9/2012/5). Имеются также свидетельства привлечения детей и подростков к разработке программ и процессам директивной деятельности. В Бразилии, например, мнения детей сыграли важную роль в разработке национальных руководящих принципов осуществления ориентированного на подростков медицинского обслуживания и в формировании политики в интересах коренного населения. В Мозамбике организованная на основе широкого участия сеть средств массовой информации по правам ребенка способствовала обеспечению учета мнения детей при составлении программ, связанных с уменьшением опасности бедствий, профилактикой ВИЧ/СПИДа среди подростков и инвалидов.

24. Дети также все чаще привлекаются к подготовке предусмотренных Конвенцией докладов: либо непосредственно участвуют в подготовке докладов государств-участников, гражданами которых являются, либо, как, например, в

Индии, готовят альтернативные доклады. Иногда дети приезжают в Женеву для участия в специальных совещаниях с членами Комитета.

25. Процесс разработки целей в области устойчивого развития способствовал более широкому признанию важности обеспечения участия граждан и послужил платформой для формирования у детей и молодежи более четкой позиции относительно затрагивающих их интересы государственных дел. Были предприняты усилия с целью включить мнения и рекомендации детей в повестку дня в области развития на период после 2015 года. В 2012-2014 годах детей и молодых людей самого разного социального происхождения и статуса из всех регионов мира стали привлекать к участию в консультациях, проводимых как в онлайн-режиме, так и очно, в ходе которых они высказывают свои мнения по вопросам развития на глобальном и местном уровне. В Непале, например, рекомендации 15 000 детских клубов были учтены при разработке национальной политики, благодаря чему было принято решение о выделении 10–15% средств местных бюджетов на нужды детей, находящихся в наиболее неблагоприятном положении.

26. Празднование двадцать пятой годовщины принятия Конвенции совпадает с вступлением в силу Факультативного протокола, касающегося процедуры сообщений. Предусматривающий для детей возможность обращаться к средствам правовой защиты и подавать в Комитет по правам ребенка жалобы на нарушения их прав по Конвенции и двум Факультативным протоколам к ней, Факультативный протокол, касающийся процедуры сообщений, упрочит международную систему подотчетности в вопросах реализации прав детей.

VI. Практические проблемы и сохраняющиеся недостатки в деле реализации прав ребенка

27. Все шире признается факт повсеместно существующего неравенства, затрагивающего детей из наиболее бедных и уязвимых категорий. В развивающихся странах дети, относящиеся к квинтилю беднейшего по уровню доходов

населения, в три раза чаще не посещают школу, почти в три раза чаще имеют пониженную массу тела и вдвое чаще умирают в возрасте до пяти лет по сравнению с детьми, относящимися к квинтилю наиболее богатых граждан. В целом, хотя показатели крайней нищеты в мире сократились, по имеющимся сведениям, 568 миллионов детей по-прежнему живут в условиях крайней нищеты, в том числе 400 миллионов детей младше 12 лет. Согласно результатам анализа состояния крайней нищеты в мире, проведенного недавно Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), 47% живущих менее чем на 1,25 долл. США в день составляют лица в возрасте 18 лет или младше. При этом в странах – членах ОЭСР в бедности растут 30 миллионов детей, или каждый восьмой ребенок. Кроме того, во многих этих странах масштабы детской нищеты в последние годы растут в результате экономического кризиса, и это доказывает, что детская нищета является общемировой проблемой, а не проблемой лишь развивающихся стран.

28. Непропорционально высокая доля детей, живущих в крайней нищете, остается серьезным препятствием на пути осуществления прав детей и имеет долгосрочные последствия для их семей, общин и всего общества в целом (см. ЕСА/ICPD/EXP/2013/2). Дети и подростки особенно уязвимы к последствиям нищеты в силу того, что они находятся на этапе формирования своих способностей, а также в силу психофизических особенностей их развития. Жизнь с самого раннего детства в условиях нищеты и лишений может иметь пагубные последствия для развития детей в долгосрочной перспективе и послужить предпосылкой к тому, что порочный круг нищеты станет уделом не одного поколения. Усугубить уязвимость, дискриминацию и социальную изоляцию детей способны такие факторы, как половая и этническая принадлежность, инвалидность, пагубные социально-культурные нормы и модели поведения, конфликты и гуманитарные кризисы. Высокие показатели детской нищеты оборачиваются огромными издержками и для общества, и для самих стран в силу снижения объема производства, повышения степени уязвимости к изменению климата,

невозможности реализовать имеющийся потенциал и необходимости затрачивать средства на мероприятия по борьбе с хронической нищетой и растущим неравенством.

29. Нагрузка на гуманитарные организации с каждым годом растет, поскольку женщины и дети в непропорционально большой степени страдают от внешних потрясений, таких как экономические кризисы, изменение климата, стихийные бедствия, болезни или сопровождающиеся насилием конфликты. За последние годы системе организаций, занимающихся оказанием гуманитарной помощи, пришлось действовать в условиях небывалого числа серьезных кризисов, разразившихся одновременно, в силу чего деятельность по информации и пропаганде, а также контролю, предусмотренная в Конвенции и протоколах к ней, приобретает все более неотложный характер. Дети в чрезвычайных гуманитарных ситуациях и в период после кризисов в гораздо большей степени подвержены риску того, что их права могут быть нарушены, поскольку системы здравоохранения и водоснабжения в этих условиях работают на пределе своих возможностей, обучение в школах прерывается, а угроза эксплуатации и сексуальных надругательств увеличивается. Двое из каждых трех детей, умирающих в возрасте до пяти лет, живут в обстановке, характеризующейся нестабильностью и последствиями конфликтов. Дети-инвалиды наиболее уязвимы в этих условиях и в наибольшей степени подвержены риску получить увечье, стать жертвой жестокого обращения и лишиться внимания и заботы.

Право детей на выживание и развитие.

30. Сохраняющиеся проблемы в деле защиты права детей на жизнь обусловлены не отсутствием информации о мероприятиях, позволяющих сохранить детям жизнь, а тем, что этой проблеме не уделяется должного внимания и на ее решение не выделяются необходимые средства. Согласно последним данным, не достигнув пятилетнего возраста, с 1990 года умерли 216 миллионов детей – больше, чем общая численность населения Бразилии на сегодняшний день. Как

можно судить по оценочным данным, 2,9% новорожденных умирают от поддающихся профилактике болезней в течение первых 28 дней жизни, и смертельный исход в основном становится результатом неадекватного финансирования сектора медицинского обслуживания, в рамках которого не обеспечен учет культурных особенностей. Если говорить о регионах, то в странах Западной и Центральной Африки смертность детей в возрасте до пяти лет сократилась лишь на 39% по сравнению с 1990 годом – это самый низкий показатель снижения смертности по всем регионам. В этих же двух регионах зарегистрированы и самые высокие показатели смертности: почти каждый восьмой ребенок умирает в возрасте до пяти лет, – причем это положение в последнее время усугубляется острой вспышкой заболевания, вызванного вирусом Эбола.

31. Решение проблем недоедания и задержки роста у детей тесно связано с выполнением нерешенных задач по обеспечению выживания и развития детей. Из-за недоедания – одной из основных причин смертности среди детей в возрасте до пяти лет – в 2011 году в этой возрастной группе умерло 45% детей. У 162 миллионов детей во всем мире наблюдается замедление роста, которое является следствием многочисленных лишений, обусловленных плохими условиями жизни, включая нехватку продовольствия в семьях, низкий уровень образования родителей, отсутствие доступа к качественному медицинскому обслуживанию, а также нездоровую окружающую обстановку. Согласно данным проведенных за последнее время оценок, вероятность задержки роста у детей, относящихся к квинтилю беднейшего населения, вдвое выше, чем у детей, относящихся к квинтилю самых богатых жителей. Недостаточное питание не только повышает вероятность смерти ребенка от инфекционных болезней, таких как пневмония, диарея и малярия, но и может приводить к долгосрочным когнитивным и физическим нарушениям, включая умственную неполноценность, повышенный риск развития у них уже во взрослом возрасте сердечно-сосудистых заболеваний и диабета. Возможно, еще более важно то, что, как свидетельствуют имеющиеся

данные, из-за хронической нехватки продовольствия и неполноценности рациона питания, усугубляемых дефицитом ресурсов, нищета становится уделом не одного поколения, поскольку постоянно недоедающие девочки, скорее всего, станут не получающими достаточного питания матерями, вероятность рождения у которых страдающих от недоедания детей выше.

32. Несмотря на то, что все больше фактов свидетельствуют об эффективности политики и программ развития детей в раннем возрасте и о выделении большего объема ресурсов на цели повышения эффективности обучения, охраны здоровья и питания детей, более 200 миллионов детей в возрасте до пяти лет в странах с низким и средним уровнем дохода не смогут в полной мере развить заложенные в них способности.

33. Доступ к надлежащему санитарному обслуживанию является одной из основных гарантий, позволяющих не допустить развития инфекционных заболеваний и недоедания. Хотя планомерное осуществление крупных инвестиций в сферу санитарии принесло значительные результаты в период с 1990 по 2011 год, 36% населения мира по-прежнему не имеет доступа к улучшенным санитарно-гигиеническим средствам. С 1990 по 2011 год доля населения, охваченного услугами в области санитарии, увеличилась с 49 до 64%. Например, доля жителей стран Южной Азии, обеспеченных более адекватными средствами санитарии, увеличилась с 2 до 7% в период 1995–2008 годов, что практически не принесло сколь-нибудь осязаемого облегчения беднейшим 40% населения. Кроме того, 768 миллионов человек (82% из них – сельские жители) не имеют доступа к чистой питьевой воде.

34. После принятия Конвенции существенно расширились возможности прохождения исследований на ВИЧ и получения антиретровирусной терапии. Однако в странах с низким и средним уровнем дохода доля детей в возрасте до 15 лет, имеющих доступ к таким услугам, была неизменно примерно вдвое ниже, чем доля взрослых: в 2012 году соответственно 34% и 64%. Показатели ранней диагностики в младенческом возрасте остаются на низком уровне. По оценкам,

в 2012 году в странах с низким и средним уровнем дохода пройти исследование на ВИЧ в течение рекомендуемых 2 месяцев с момента рождения могли лишь 39% детей. Кроме того, международное сообщество не обеспечивает потребности 2,1 миллиона подростков во всем мире в возрасте 10–19 лет, живущих с ВИЧ, в плане оказания услуг по профилактике и лечению и обеспечения им постоянного ухода и поддержки в период их перехода из детского контингента системы медицинского обслуживания во взрослый. За последние семь лет число связанных со СПИДом случаев смертности выросло лишь в возрастной группе от 10 до 19 лет. В 2012 году более 85% всех подростков, инфицированных ВИЧ, проживали в странах Африки к югу от Сахары, и в этом же регионе было зарегистрировано более 90% случаев смерти от СПИДа среди подростков. Гендерное неравенство в сочетании с неравенством социально-экономическим в значительной степени обуславливают уязвимость девочек-подростков и непропорционально высокие показатели ВИЧ-инфицированных среди них. По состоянию на 2012 год в странах Африки к югу от Сахары девочки-подростки и молодые женщины составляли около 60% всех подростков и молодых людей, живущих с ВИЧ. Среди подростков в двух третях новых случаев инфицированными ВИЧ оказываются девочки.

35. В сфере образования значительный прогресс был достигнут в 1989 - 2004 годах, а в течение последних нескольких лет усилия в целях зачисления большего числа детей на учебу в школу не принесли заметных результатов. Кроме того, в результате успехов в достижении гендерного паритета среди учащихся начальной школы создалось ошибочное впечатление, что поставленная задача уже выполнена, тогда как в действительности девочки во многих странах по-прежнему не получают качественного образования и – что особенно прискорбно – не имеют возможности поступить в среднюю школу и получить среднее образование. На сегодняшний день 57 миллионов детей младшего школьного возраста так и не посещают школу, и 69 миллионов подростков не обучаются в средней школе. В странах Африки к югу от Сахары на каждые 100 мальчиков-

учащихся начальной школы приходится лишь 93 девочки. Для многих детей поступление на учебу в школу является прогрессом лишь отчасти, поскольку 25% детей во всем мире не доучиваются до последнего класса и не завершают обучение по программе начальной школы. В 2011 году в начальную школу поступили около 137 миллионов детей, однако, по прогнозам, 34 миллиона из них бросят учебу прежде, чем перейдут в последний класс. В странах Африки, расположенных к югу от Сахары, а также в Южной и Западной Азии наблюдаются самые высокие показатели досрочного выбытия детей из школы. К тому же, в этих регионах более трети учащихся, поступивших в начальную школу в 2011 году, не доучатся до последнего класса. Еще более осложняет решение этих задач то, что недавно было названо «кризисом обучения», который вызван целым рядом проблем, связанных с неактуальными и устаревшими учебными программами, отсутствием квалифицированных преподавателей, неадекватными системой выставления оценок и стандартами, а также нехваткой соответствующих учебных материалов. О том, что совокупное воздействие этих факторов приводит к низким результатам обучения, свидетельствуют последние данные, согласно которым до 250 миллионов посещающих школу детей (или каждый третий ребенок) к 10-летнему возрасту не обучены элементарной грамоте, счету и необходимым жизненным навыкам.

Право на защиту

36. Успехов в области защиты детей во многом удалось добиться благодаря существенно более глубокому пониманию динамики социальных норм и мер, необходимых для поощрения позитивных норм, нацеленных на то, чтобы покончить с вредными видами практики. Наряду с этим были приложены усилия с целью расширить возможности стран в плане более эффективного документирования и лучшего понимания масштабов и глубинных причин жестокого обращения с детьми, их эксплуатации и безответственного отношения к ним. Крайне необходимые инвестиции в разработку таких инструментов для сбора данных по

домашним хозяйствам, как медико-демографические обследования и обследования по многим показателям с применением гнездовой выборки, способствовали формированию национальной политики и программ и сыграли исключительно важную роль в повышении осведомленности о том, с какими серьезными рисками в плане защиты сталкиваются дети.

37. Тем не менее, миллионы детей по-прежнему испытывают на себе совокупное воздействие различных проявлений насилия, эксплуатации, жестокого обращения и безнадзорности. С учетом того, что дети сегодня сталкиваются с многочисленными и дублирующими друг друга нарушениями, необходимо значительно повысить ответственность за нарушения прав детей и усилить межсекторальную координацию, подкрепив эти меры доказавшими свою эффективность и обеспеченными финансированием стратегиями и законодательством, которые позволят добиться взаимоусиливающего эффекта и помогут покончить с нарушениями прав детей. Как указано в исследовании Генерального секретаря по вопросу о насилии в отношении детей, ежегодно от 133 до 275 миллионов детей становятся свидетелями совершения насилия своими родителями по отношению друг к другу. По данным проведенного среди учащихся школ глобального медицинского обследования, от 20 до 65% детей школьного возраста сообщили о случаях словесных оскорблений или физических издевательств, имевших место в течение предшествовавших 30 дней. Дети-инвалиды почти в четыре раза чаще становятся жертвами насилия в той или иной форме и в три раза чаще – жертвами сексуального насилия. Во многих странах масштабы проведения калечащих операций на женских половых органах уменьшились. Тем не менее, обрезания были сделаны более чем 125 миллионам живущих сегодня девочек и женщин в 29 странах Африки и Ближнего Востока, где эта практика наиболее широко распространена.

38. Обеспечение регистрации всех детей сразу же после рождения крайне важно для реализации их права на получение основных услуг, включая охрану здоровья, социальное обеспечение и образование. Однако во всем мире

этого основного права лишены 230 миллионов детей в возрасте до пяти лет, причем самые низкие показатели регистрации рождений среди всех регионов зарегистрированы в странах Африки, расположенных к югу от Сахары, и в Южной Азии. В условиях, когда в странах Южной Азии и странах Африки к югу от Сахары по-прежнему широко распространены браки между детьми, а, согласно прогнозу, в период с 2011 по 2020 год 50 миллионов девочек будут выданы замуж в возрасте до 15 лет, решение проблемы детских браков остается одной из первоочередных задач в рамках деятельности по обеспечению защиты детей. В этом контексте важно признать, что брак между детьми зачастую приводит к беременности в раннем возрасте и усугубляет опасности для здоровья молодых матерей подросткового возраста. По данным Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ), в странах с низким и средним уровнем дохода, осложнения в период беременности и при родах являются главной причиной смертности среди девушек в возрасте 15-19 лет. Доля мертворожденных и умерших новорожденных детей у матерей-подростков на 50% выше, чем у матерей в возрасте 20–29 лет. В силу этого обеспечение подросткам доступа к достоверной информации о сексуальном и репродуктивном здоровье, а также доступа к услугам в сферах здравоохранения и образования имеет непреходящее значение.

39. Во всем мире по-прежнему используется труд примерно 150 миллионов детей в возрасте от 5 до 14 лет, т.е. почти 15% всех детей. В последние годы заметно выросли масштабы торговли детьми. Данные за отчетные периоды 2003-2006 годов и 2007-2010 годов свидетельствуют об увеличении масштабов торговли с 20 до 27%, соответственно, причем из каждых трех детей, ставших жертвами торговли, две – девочки. В некоторых регионах более 60% выявленных жертв торговли людьми – это дети, главным образом девочки. В апреле 2014 года в Нигерии террористической группой были похищены около 300 школьников, большинство из которых по-прежнему находятся у террористов, и им грозит серьезная опасность оказаться в рабстве. Торговля детьми является одной из серъ-

езных форм насилия и приводит к дальнейшим нарушениям прав детей, поскольку детей, например, принуждают заниматься проституцией, продают желающим вступить с ними в брак, вынуждают работать на плантациях или заниматься глубоководным промыслом, заставляют попрошайничать на улицах либо вербуют сети преступных организаций. Кроме того, дети, сталкивающиеся с системой уголовного правосудия, часто оказываются ущемлены в правах, в том числе в результате насилия, совершаемого в отношении них, пока они находятся не на свободе, а также в силу того, что им выносятся бесчеловечные приговоры, их подвергают порке, забрасыванию камнями, ампутации конечностей, приговаривают к пожизненному заключению и даже смертной казни. Дети, становясь жертвами, свидетелями или правонарушителями, которые нуждаются в мерах защиты, когда оказываются затронуты статусными правонарушениями или привлекаются к уголовной ответственности за мелкие преступления, в течение продолжительного времени содержатся под стражей до суда и могут подвергаться физическому, психологическому и сексуальному насилию (см. A/HRC/21/25).

Право на участие

40. Реализации прав детей на участие в полном объеме по-прежнему препятствуют обусловленные культурными особенностями и дискриминационные обычаи и виды практики, а также политические, законодательные и экономические барьеры. Детям младшего возраста, девочкам, детям-инвалидам, работающим детям или детям, не посещающим школу, детям коренных жителей или представителей меньшинств, а также детям, растущим в нищете, зачастую особенно сложно реализовать свое право на участие и самовыражение. Осведомленности многих детей о своих правах мешает отсутствие доступа к информации. Так, Конвенция не переведена на языки некоторых меньшинств или не получила достаточного распространения, что несоразмерно снижает уровень информированности детей, принадлежащих к этническим и коренным группам населения, относительно их прав и основных свобод, включая право на участие

(см. A/67/225). Кроме того, отсутствие информации о сексуальном и репродуктивном здоровье в ряде стран ограничивает способность подростков принимать обоснованные решения, касающиеся своего здоровья.

41. Увеличение числа структурных механизмов, позволяющих детям участвовать в процессе принятия решений через посредство школ и молодежных форумов, детских парламентов и судебных разбирательств, способствует тому, что дети, взрослые и организации в различных странах в настоящее время по-новому оценивают значение публичного выражения мнения детьми. Вместе с тем со всей серьезностью принимаются во внимание вопросы о том, насколько в действительности мнения детей учитываются в рамках таких форумов, и сохраняется озабоченность относительно того, что ресурсы на цели их поддержки не выделяются на стабильной и регулярной основе, в результате чего такие платформы могут приобрести чисто символический характер и оказаться неэффективными.

42. Несмотря на усилия, предпринимаемые в целях охвата детей, находящихся в наиболее неблагоприятных ситуациях, в рамках процесса консультаций, признается, что участию многих детей препятствуют неадекватность либо полное отсутствие доступа к Интернету, а также неграмотность и языковые барьеры. Еще одна серьезная задача заключается в том, чтобы результаты этих консультаций нашли свое отражение в повестке дня на период после 2015 года и при выработке конкретных целей и задач.

43. Необходимо многое сделать для того, чтобы обстоятельно разъяснить преимущества обеспечения прав детей на участие. Подтверждающие это данные не являются полными. Отчасти это объясняется отсутствием комплексных механизмов контроля и оценки в деле обеспечения участия детей. Перспективы с точки зрения повышения эффективности контроля расширились с принятием замечания общего порядка № 12 по Конвенции, в котором уточняется сфера охвата статьи 12, а прилагаемое к нему справочное руководство открывает до-

полнительные возможности в этом плане. Однако требуются более строгие критерии оценки мер, принимаемых для осуществления права, закрепленного в статье 12 Конвенции. Более пристальное внимание необходимо также уделять ратификации Факультативного протокола, касающегося процедуры сообщений. Для того чтобы Конвенция стала подлинно значимым механизмом правовой защиты детей и позволяла им обращаться с жалобами в Комитет, необходимо предпринять дополнительные усилия с целью увеличить число ратифицировавших ее государств-участников.

VII. Путь вперед: мобилизация ресурсов и внедрение инноваций в целях содействия осуществлению прав детей

44. По мере развития диалога по вопросам прав детей сурово напоминающие о себе невыполненные задачи, стоящие на повестке дня, диктуют необходимость постоянно уделять внимание решению сохраняющихся и усугубляющихся проблем и принимать в этих целях соответствующие меры. В силу этого настоятельно назрела необходимость обратиться с призывом возобновить взятые обязательства, сделав акцент на сокращении разрыва между провозглашенными в Конвенции принципами и правами и фактическими условиями жизни наиболее маргинализированных и социально изолированных девочек и мальчиков, проблемы которых остаются без внимания.

45. Сейчас, когда общепризнано, что с учетом насущных глобальных проблем, обусловленных изменением климата, нехваткой продовольствия и воды, меняющейся динамикой народонаселения, безработицей среди молодежи и социальными конфликтами, найти решения в рамках традиционных моделей развития может оказаться невозможным, задача поиска новаторских подходов актуальна как никогда. Действительно, при изучении альтернативных путей требуется менять сложившиеся представления, базовую практику и по-новому использовать ресурсы, с тем чтобы добиться дальнейшего прогресса и приумножить нынешние достижения.

46. В связи с этим изложенные ниже вопросы и меры заслуживают более пристального рассмотрения правительствами и международными субъектами.

Расширять масштабы осуществления комплексных мероприятий с высокой отдачей в первую очередь в интересах наиболее социально изолированных и маргинализированных групп населения.

47. Опыт стран свидетельствует о том, что добиться прогресса – например, резкого сокращения детской смертности от поддающихся профилактике заболеваний, увеличения числа детей, посещающих школу, и укрепления систем социальной защиты, – возможно, когда в интересах реализации прав и обеспечения благополучия детей неизменно принимаются согласованные и комплексные меры, выделяются достаточные ресурсы и проводится соответствующая политика. Мероприятия, носящие многопрофильный характер, обеспечивают более тесную увязку различных элементов благополучия между собой и тем самым могут способствовать достижению целого ряда дополнительных результатов в области развития и повышению эффективности и результативности оказания услуг в интересах наиболее страждущих и обездоленных.

48. Усилия, предпринятые в целях укрепления действующих на низовом уровне современных систем педиатрической медицинской помощи в контексте комплексного лечения детских заболеваний и иммунизации, в том числе с привлечением населения, не только способствовали формированию общего понимания того, как необходимо обеспечивать выживание детей, и повышению спроса на услуги по охране здоровья, но и являются эффективным средством достижения результатов по самым разным направлениям деятельности.

49. Примерно столь же действенны программы, предусматривающие комплексное проведение мероприятий в области базового медицинского обслуживания, питания и ВИЧ/СПИДа на протяжении всего цикла обслуживания, в рамках которых предоставляются услуги по наблюдению за ростом, направляются напоминания о визитах к врачам в дородовой и послеродовой периоды,

проводятся лабораторные исследования на ВИЧ/СПИД, а также организуется материально-техническое снабжение для обеспечения ассортимента основных лекарственных средств. В последнее десятилетие серьезные изменения произошли в системе санитарного обслуживания, которое теперь все в большей степени организуется не на базе применения технических подходов с учетом имеющихся возможностей, а ориентируется в первую очередь на удовлетворение существующих потребностей, к чему стремится местное руководство и что обусловлено изменением моделей поведения и социальных норм, а также инновационной деятельностью на местах. Проведение таких ориентированных на нужды населения мероприятий по обеспечению полной санитарии дает возможность покончить с практикой открытой дефекации, что будет способствовать улучшению состояния здоровья и питания детей.

50. Снижение доли детей, живущих в условиях крайней нищеты, которая непропорционально высока, и уменьшение степени хронического несоответствия показателей в области охраны здоровья, образования детей и других важнейших показателей их благополучия – это проблемы в области развития, тесно взаимосвязанные между собой. Направляющей силой, которая способствовала и продолжает содействовать улучшению жизни многих малообеспеченных семей и детей во всем мире, стали Цели развития тысячелетия. Обеспечение того, чтобы в рамках новых приоритетных задач, включенных в программу развития на период после 2015 года, первоочередное внимание уделялось беднейшим и наиболее уязвимым категориям детей, будет иметь решающее значение для искоренения крайней нищеты и содействия установлению равенства.

51. На сегодняшний день существует множество доказательств того, что программы социальной защиты, и особенно переводы наличных средств, в значительной мере воздействуют на различные аспекты нищеты среди детей, в том числе способствуют увеличению показателей набора детей в школы, расширению доступа к медицинскому обслуживанию и сокращению показателей недо-

едания. Новые данные, поступающие из Бразилии, Малави, Никарагуа и Эквадора, особо наглядно свидетельствуют о том, как воздействуют на детский труд и браки между детьми программы социальной защиты, предусматривающие комплексные меры борьбы с нищетой, которая лежит в основе такой практики. Кроме того, все больше фактов свидетельствует о том, что социальные выплаты отнюдь не ведут к зависимости, а содействуют инвестированию средств в организацию домашними хозяйствами производственной деятельности, одновременно создавая эффект мультипликации доходов в местной экономике. Наблюдается также все более широкий консенсус по вопросу о важности как расширения масштабов осуществления программ социальной защиты, так и – наиболее решающий момент – создания комплексных систем социальной защиты во избежание фрагментарности усилий и в целях повышения эффективности мероприятий.

Использовать преимущества и ресурсы сформированных на широкой основе партнерств с участием многих заинтересованных сторон.

52. В течение последних двух десятилетий наметились новые пути решения давних проблем в области развития, предусматривающие обеспечение согласованности действий широкого круга партнеров, включая правительства, гражданское общество, частный сектор и сообщество научных организаций.

53. Партнерства с участием многих заинтересованных сторон доказали свою эффективность в решении жизненно важных проблем, поскольку они используют преимущества и ресурсы различных партнеров в целях ускорения достижения результатов в интересах детей. Неуклонное снижение детской смертности в течение последних двух десятилетий обусловлено более активным проведением высокоэффективных мероприятий в сфере здравоохранения, осуществление которых в более широких масштабах стало возможным благодаря реализации многосторонних инициатив. Центральная роль в достижении этой цели отводится инициативам «Обязуемся сохранить жизнь детей: подтверждаем данное обещание», «Каждая женщина, каждый ребенок», «Усиление внимания

к проблеме питания» и Глобальному альянсу по вакцинам и иммунизации (Альянс ГАВИ). Например, члены Альянса ГАВИ, в рамках которого объединили свои усилия такие многосторонние организации, как ВОЗ, ЮНИСЕФ, Фонд Организации Объединенных Наций в области народонаселения и Всемирный Банк, гражданское общество, частные благотворительные организации, доноры, отрасли по производству вакцин и правительства стран осуществления, вносят свой вклад посредством участия в разработке стратегии и политики, мобилизации средств, в информационно-пропагандистской деятельности, разработке и закупке вакцин, оказании поддержки странам и проведении иммунизации.

54. Аналогичным образом, залогом эффективности партнерств между государственным и частным секторами, таких как Глобальный фонд для борьбы со СПИДом, туберкулезом и малярией и Партнерство за сокращение масштабов заболеваемости малярией, является разнообразие партнеров и их способность мобилизовать все сектора общества на достижение общей цели сокращения числа случаев инфекционных заболеваний, спасения жизни людей и уменьшения масштабов нищеты, вызванной малярией. Инициатива «Усиление внимания к проблеме питания», в осуществлении которой в настоящее время участвуют 50 стран, открывает возможности для изучения новых механизмов, позволяющих повысить действенность программ в области питания на основе укрепления межсекторального взаимодействия и координации действий партнеров. Таким ориентированным на конкретные результаты совместным партнерствам принадлежит исключительно важная роль в обеспечении достижения результатов в интересах детей и в деле реализации их прав.

Задействовать новые технологии и использовать имеющиеся данные для целей разработки и осуществления программ.

55. Задействуя технологии для выполнения стратегических задач, можно решить проблемы времени, расстояния и координации в контексте оказания услуг. Наряду с этим на базе технологий можно повысить эффективность

сбора данных и анализа для разработки обоснованной политики, а также обеспечить большую результативность деятельности по оказанию помощи, большую степень транспарентности и подотчетности. Действующие на базе систем географической информации сетевые и мобильные платформы способствуют сбору информации из различных баз данных, в то же время позволяя партнерам выявлять новые факторы уязвимости, а также наиболее серьезные недостатки и узкие места. Это создает возможности для наблюдения за ходом выполнения программ и оказания услуг и реализовывать их с помощью целевых инвестиций.

56. В сфере здравоохранения, например, мониторинг в режиме реального времени способствует налаживанию более прочных связей между общинными службами здравоохранения в недостаточной степени охваченных медицинским обслуживанием и отдаленных общинах и официальной системой здравоохранения. Транспортировка проб крови и результатов лабораторных исследований является одним из самых серьезных препятствий, особенно для сельских медицинских учреждений, когда речь идет о ранней диагностике заболеваний у младенцев и назначении ВИЧ-инфицированным младенцам антиретровирусной терапии, что значительно снижает их шансы на выживание. В Замбии, например, 30% детей умирают в возрасте до одного года, если им не предоставляются педиатрические услуги по уходу и лечению и поддержка в связи с ВИЧ. Многообещающие результаты, достигнутые в рамках проекта «Мвана», свидетельствуют о том, что использование функции текстовых сообщений на мобильных телефонах может способствовать ранней диагностике ВИЧ у младенцев за счет сокращения задержек при передаче результатов исследований на ВИЧ из лабораторий в сельские медицинские учреждения – сроки в среднем сокращаются с 66 до 33 дней. Есть также основания полагать, что приложение «РимайндМи» (RemindMi) можно использовать для установления контакта с местным медицинским персоналом и с его помощью повысить охват услугами послеродового патронажа и увеличить число посещений матерями медицинских учреждений.

57. Дети, рождение которых не зарегистрировано, могут лишиться возможности получить доступ к медицинскому обслуживанию и образованию и оказаться незащищенными от насилия, эксплуатации и торговли людьми. Судя по опыту таких стран, как Бразилия, Индия и Сенегал, контроль за работой местных центров регистрации, представление провайдерами мобильной связи такой услуги, как бесплатные текстовые сообщения, и налаживание контактов между общинными центрами и национальными органами власти, могут способствовать существенному увеличению числа зарегистрированных рождений.

58. Для ускорения процесса поиска родственников и воссоединения семей в условиях конфликта и в чрезвычайных ситуациях используется поступающая в реальном масштабе времени информация, которая является результатом сбора данных о несопровождаемых, разлученных с семьями и находящихся в особо уязвимом положении детей и обмена такими данными. Так было в случаях массового притока беженцев из Демократической Республики Конго в Уганду в 2012 году и огромного числа внутренне перемещенных лиц в Южном Судане, а в последнее время – после обрушившегося на Филиппины разрушительного тайфуна «Хайян».

59. Подход, предусматривающий контроль в режиме реального времени, применялся также для повышения качества системы образования в Уганде. Так, например, работающая на базе мобильных телефонов система «Эдутрак» (Edutrak) осуществляет сбор информации о зачислении в школы, посещаемости, предоставлении учебников и санитарной инфраструктуре в школах. Эта система позволяет «корреспондентам», включая директоров школ, учащихся и обычных граждан, направлять с помощью текстовых сообщений уведомления, по получении которых принимаются меры для мобилизации ресурсов, защиты детей от злоупотреблений со стороны учителей, ускоренного строительства школ и уменьшения числа случаев неявки учителей на работу. С помощью системы «Эдутрак» уже налажен активный диалог между гражданами и правительством,

благодаря которому при содействии 10 000 «корреспондентов» повысился уровень подотчетности в более чем 3 500 школах.

60. На том же принципе основана система «U-Report», также действующая в Уганде, которая с помощью мобильных телефонов делает возможным массовое интерактивное участие граждан в процессе контроля за деятельностью по широкому кругу вопросов в сферах охраны здоровья, образования и защиты детей. В системе обсуждаются вопросы, касающиеся неявки учителей на работу, детей-инвалидов, регистрации рождений, браков между детьми и практики телесных наказаний. Поскольку система имеет 257 000 зарегистрированных пользователей, а около 20 000 молодых людей участвуют в каждом из проводимых раз в две недели опросов, результаты которых освещаются в средствах массовой информации, ее применение способствует повышению степени подотчетности как поставщиков услуг, так и парламентариев. В целом, использование информационно-коммуникационных технологий в целях обеспечения социальной подотчетности может способствовать более широкому участию детей и подростков в жизни общества.

Создать потенциал противодействия рискам, с которыми сталкиваются дети, посредством составления программ с учетом факторов риска.

61. Конвенция, обеспечивающая права детей независимо от контекста, применима как к гуманитарным ситуациям, так и к деятельности в целях развития и в нормативном плане представляет собой прочное связующее звено между этими контекстами, а также солидную правовую базу в рамках различных элементов гуманитарной деятельности – от обеспечения готовности до скорейшего восстановления. Конвенция призывает уполномоченные органы неизменно рассматривать реализацию прав детей в качестве одной из приоритетных задач. Выполняя свои соответствующие обязательства, гуманитарные организации и государства-участники все активнее применяют практику составления программ с учетом факторов риска в интересах защиты прав детей, относящихся к

группам высокого риска и оказавшихся в условиях повышенной опасности. Однако многое еще предстоит сделать, чтобы обеспечить более прочную увязку программ гуманитарной деятельности с программами в области развития и заложить фундамент для создания потенциала противодействия рискам, восстановления и активизации деятельности в целях развития.

62. Проведение тщательной оценки рисков позволяет обеспечивать составление программ с учетом факторов риска. Когда речь идет о детях, должны учитываться всевозможные факторы риска, включая, в частности, те, с которыми дети сталкиваются в чрезвычайных ситуациях, вызванных не только опасными природными явлениями, но и в условиях конфликта или гражданских беспорядков либо вспышек заболеваний. Многие дети в своей жизни одновременно подвергаются многочисленным рискам и многочисленным опасностям. Направления гуманитарной деятельности, требующие особого внимания, должны намечаться на основе данных об уязвимости, отражающих подобные осложняющие обстоятельства.

63. Осуществление программ в целях создания потенциала противодействия рискам, а также гуманитарной деятельности будет содействовать расширению возможностей детей, семей, общин и систем в плане прогнозирования, регулирования и преодоления последствий потрясений и кумулятивного стресса. Оказание детям базовых социальных услуг должно осуществляться с учетом факторов риска и в первую очередь в уязвимых с этой точки зрения общинах. В этом контексте взаимосвязь между ориентированной на интересы детей деятельностью в области развития и в гуманитарной сфере следует укреплять и использовать ее в качестве отправной точки для налаживания новых форм партнерских отношений, с тем чтобы иметь возможность адаптироваться в условиях быстроменяющейся гуманитарной ситуации.

64. Участие общин и детей, особенно наиболее маргинализированных и подвергающихся опасности, в осуществляемой на местах деятельности по планированию, составлению бюджета и мониторингу результатов анализа рисков, а

также в мероприятиях по профилактике, обеспечению готовности к чрезвычайным ситуациям, в осуществлении мер реагирования и восстановления может существенно укрепить потенциал, необходимый для противодействия рискам, особенно на субнациональном уровне. Достижению этой цели будут способствовать также применение во всех секторах деятельности в целях развития надлежащим образом скоординированных подходов, а также прочные отношения с партнерами.

Обеспечить эффективное инвестирование средств на справедливой основе и в достаточном объеме.

65. Как отмечалось выше, сохраняющиеся проблемы в деле реализации прав детей зачастую обусловлены не отсутствием информации о наиболее эффективных мероприятиях в интересах детей, позволяющих сохранить детям жизнь и способствующих обеспечению им равных условий, а тем, что эта проблема не рассматривается в числе приоритетных и на ее решение не выделяются необходимые средства. Комитет подчеркнул, что каковы бы ни были особенности экономического положения государств, они обязаны принимать все возможные меры, направленные на осуществления прав ребенка (см. CRC/GC/2003/5). Тем не менее, по-прежнему имеют место серьезные недостатки в том, что касается претворения политических решений в жизнь и выделения бюджетных ассигнований на финансирование наиболее важных стратегий и программ в целях улучшения положения детей и реализации их прав. Для достижения дальнейшего прогресса правительствам стран необходимо существенно и последовательно активизировать свои усилия в целях мобилизации ресурсов, в том числе по линии официальной помощи в целях развития и налоговых сборов, а также продемонстрировать политическую волю к тому, чтобы при выделении ресурсов первоочередное внимание уделялось реализации прав детей.

66. Что касается внутренних ресурсов, то требуется не только неуклонно обеспечивать выделение ассигнований в надлежащем объеме, но и повышать ка-

чество расходования средств госбюджета, с тем чтобы сделать его более транспарентным, эффективным и справедливым. Решения по вопросам политики и бюджета должны приниматься с учетом результатов анализа положения детей, проводимого на базе самых последних, всеобъемлющих и дезагрегированных данных. Проведение такого анализа имеет важнейшее значение для эффективного расходования средств, а также с точки зрения охвата соответствующими услугами детей, относящихся к наиболее уязвимым и маргинализированным группам.



Шамрин Максим Юрьевич – молодой учёный, кандидат юридических наук, специалист в области административного права и процесса, разработчик ряда новых научных направлений в области защиты прав, свобод и законных интересов детей России.

Поиск решения актуальных проблем развития института Уполномоченного по правам ребёнка предопределил широту научных интересов автора.

Им опубликован ряд научных статей, посвящённых изучению административно-правового статуса

российского детского омбудсмена (Уполномоченного по правам ребёнка), этических основ его (статуса) реализации:

«Административно-правовое регулирование защиты прав детей в России: организационно-исторический аспект»;

«Защита прав детей: административно-правовой аспект»;

«Реформирование системы административно-правового регулирования защиты прав ребенка в Российской Федерации»;

«Этика Омбудсмена по правам ребёнка: административно-правовой аспект»;

«Особенности законопроекта о социальном патронате и деятельности органов опеки и попечительства: теоретико-правовой аспект»;

«Имплементация норм конвенций в российском законодательстве по регулированию системы административно-правовой защиты прав ребёнка»;

«Совершенствование законодательства о статусе Уполномоченного по правам ребёнка: теоретический аспект»;

«Сравнительный анализ административно-правового статуса Уполномоченного по правам ребёнка в России и Шотландии»;

«Этические начала статуса Омбудсмана по правам ребёнка» и др.

Большой теоретический опыт, высокая профессиональная подготовка позволяют М.Ю. Шамрину сочетать педагогическую, научную и консультативную деятельность в области защиты детей.

Заслуженный юрист Российской Федерации,
доктор юридических наук, профессор
Московского государственного юридического
университета им. О.Е. Кутафина (МГЮА)
Дмитрий Константинович Нечевин

Научное издание

М.Ю. Шамрин

**АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ СТАТУС
УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ РЕБЁНКА:
ИСТОРИКО-ТЕОРЕТИЧЕСКИЙ АСПЕКТ**

Монография

Под редакцией

заслуженного юриста Российской Федерации,
доктора юридических наук, профессора **Д.К. Нечвина**

Редактор С.Г. Лихачева

Компьютерная правка – А.А. Калинин

Изд. лиц. ЛР № 020300 от 12.02.97. Подписано в печать 03.07.15

Формат бумаги 60x84 1/16. Бумага офсетная.

Усл. печ. л. 34,5. Уч.-изд. л. 29,7.

Тираж 500 экз. Заказ 083

Отпечатано в Издательстве ТулГУ

300012, г. Тула, просп. Ленина, 95