Министерство образования и науки Российской Федерации

Федеральное агентство по образованию

Государственное образовательное учреждение высшего профессионального образования

«Волгоградский государственный педагогический университет»

Факультет истории и права

Кафедра права

Институт омбудсмана в области защиты прав несовершеннолетних

Исполнитель:

ХХХХ ХХХХ ХХХХ

студент группы Ю - 51

Научный руководитель:

ХХХХ ХХХХ ХХХХ

канд. философ. наук, доцент

Волгоград 2010 г.

Содержание

Глава 1. История становления и развития института омбудсмана по правам несовершеннолетних

1.1 История становления и развития института омбудсмана по правам несовершеннолетних в мировой практике

1.2 История становления и развития института уполномоченного по правам ребёнка в России

Глава 2. Институт уполномоченного по правам ребенка в России

2.1 Общая характеристика института уполномоченного по правам несовершеннолетних в Российской Федерации

2.2 Правовое регулирование деятельности уполномоченного по правам ребёнка в России

2.3 Деятельность уполномоченного по правам ребёнка в Волгоградской области

Заключение

Список литературы

Глава 1. История становления и развития института омбудсмана по правам несовершеннолетних

1.1 История становления и развития института омбудсмана по правам несовершеннолетних в мировой практике

Как известно, омбудсман (или омбудсмен) — это самостоятельный государственный орган, опирающееся на парламент должностное лицо, целью которого является защита прав и законных интересов человека, нарушаемых действиями или бездействием административных органов и должностных лиц. Впервые омбудсман появился в Швеции в 1809 г. и на протяжении всего XIX в. оставался исключительно шведским явлением.

В другие страны данный институт стал постепенно проникать в XX в., но поистине триумфальное шествие его по миру наблюдается лишь с середины XX столетия. [16, c. 96]

В XX и XXI столетиях развитие рассматриваемого института привело, с одной стороны, к появлению специализированных омбудсманов (по делам военнослужащих, по делам несовершеннолетних, по делам национальных меньшинств, по вопросам здравоохранения, по вопросам информации и т. д.), а с другой стороны — к введению такого органа не только на общенациональном уровне, как это было изначально, но и на уровне отдельных административно - территориальных единиц. В некоторых государствах омбудсманы функционируют только на уровне муниципалитетов или (в частности, в федерациях) субъектов федерации. Специализация омбудсманов имеет целью главным образом повышение эффективности их деятельности. [20, с. 24]

Бурный рост популярности института детского омбудсмана во второй половине XX в. и в начале XXI в. во многом объясняется его характерными чертами. Основные из них связаны с определением омбудсмана, приведенным выше.

Обратим внимание на то, что на протяжении XIX и XX веков в общественном политическом и правовом сознании вначале в рамках отдельных государств, а затем и во всемирном масштабе укреплялась и развивалась ценность прав человека. Любые механизмы (в особенности новые и оригинальные) защиты прав человека стали привлекать к себе внимание политиков и общественности. [16, c. 123]

Положительные особенности института омбудсмана предопределили его широкое распространение в мировой практике, причем в той или иной форме указанный институт воспринимают все новые и новые государства, в том числе и Россия. Однако привлекательность этого органа привела к тому, что в отдельных случаях в различных государствах под названием «омбудсман» стали вводить орган, не обладающий рассмотренными выше характеристиками. Так, появились исполнительные омбудсманы и даже общественные омбудсманы. В самой Швеции этому в какой-то мере способствовала многозначность слова «омбудсман», о чем было упомянуто выше. Необходимо подчеркнуть, что общественный омбудсман не имеет никакого отношения к государственным органам и создается в качестве чисто общественного института. Вследствие этого он не обладает правами и прерогативами омбудсмана как государственного органа (доступ к информации, в том числе и для служебного пользования, внеочередной прием должностными лицами и т. п.).

В данном отношении термины «омбудсман» в качестве названия государственного органа и «омбудсман» в качестве названия общественного института могут рассматриваться скорее как омонимы, поскольку они звучат и пишутся одинаково, но имеют разный смысл. Поэтому не будем останавливаться подробно на общественных омбудсманах.

Что касается парламентского омбудсмана, то это именно новая форма обеспечения прав и законных интересов человека, которые нарушены в результате действия или бездействия административных органов и должностных лиц. В принципе, исполнительный омбудсман и парламентский омбудсман могут сосуществовать в одном государстве, не мешая друг другу и решая различные по сути задачи. [18, с. 26]

Что касается непосредственно детского омбудсмана, то первый омбудсман по правам ребенка был назначен в Норвегии в 1981 году. Детский омбудсман там является независимым, беспристрастным деятелем, представителем, третейским судьей, арбитром, предлагающим меры по улучшению в областях, касающихся детей.

Вообще, омбудсман по правам детей отстаивает нужды, права и интересы несовершеннолетних, борется за соблюдение Конвенции о правах ребенка и содействует ее распространению. Омбудсман вправе проводить расследования, давать критическую оценку и публиковать свое мнение, однако он не вправе изменить административную меру или аннулировать административные решения. Омбудсман выступает независимо от юридических представителей, родителей или опекунов, защищая права ребенка во всех видах гражданских и уголовных дел, в которые дети прямо или косвенно вовлечены.

В некоторых странах омбудсман отвечает за применение методов оценки, таких как «оценка воздействия на ребенка», чтобы выявить и оценить все возможные последствия для детей различных законодательных предложений, нормативных актов и т.д. По данным шведской НПО «Радда Барнен», в настоящее время пост уполномоченного по защите прав детей уже учрежден в 20 странах. [16, с. 121]

1.2 История становления и развития института уполномоченного по правам ребёнка в России

Что касается России, то появление института уполномоченного по правам ребёнка, нашего отечественного варианта детского омбудсмена, имеет достаточно непродолжительную историю.

В Заключительных замечаниях Комитета ООН по правам ребенка по итогам рассмотрения второго периодического доклада Российской Федерации о реализации Конвенции о правах ребенка (1999 г.) содержится требование о введении в Российской Федерации независимого контроля за положением детей и формировании института уполномоченного по правам ребенка. С инициативами о введении института уполномоченного по правам ребенка также неоднократно выступали депутаты Государственной Думы, Совет Федерации, общественные, в том числе правозащитные, организации.

Для отработки эффективной модели института уполномоченного по правам ребенка в 1998 г. Минтрудом (Минздравсоцразвитием) России совместно с рядом регионов и при поддержке ЮНИСЕФ был начат пилотный проект по введению должности уполномоченного по правам ребенка в субъектах Российской Федерации. На первом этапе было учреждено 5 постов уполномоченных — в Волгоградской, Калужской и Новгородской областях, городах Санкт Петербурге и Екатеринбурге. Нарабатываемый опыт и эффективность работы первых уполномоченных по правам ребенка обусловили дальнейшее развитие этого института. Постепенно в субъектах Российской Федерации началось учреждение новых постов уполномоченных по правам ребенка. К началу 2003 г. в России было учреждено уже 12 постов уполномоченных на уровне субъектов Российской Федерации и 3 — в муниципальных образованиях. [14, с. 16]

Детский фонд Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ) открыл в 1997 г. свое Представительство в Москве в целях содействия в защите прав 30 миллионов российских детей на заботу и внимание, на здоровое и счастливое детство, а значит и в целях обеспечения всестороннего развития детей — будущего России. ЮНИСЕФ ведет работу по достижению этих целей, содействуя пропаганде прав ребенка, помогая семьям, правительству и гражданскому обществу в обеспечении основных потребностей детей и создавая тем самым условия, необходимые для того, чтобы каждый ребенок имел все возможности для полного раскрытия своего потенциала.

Создание весной 2005 г. Координационного совета российских уполномоченных по правам ребенка открыло новые горизонты для укрепления сетей и сотрудничества уполномоченных по правам человека и по правам ребенка как внутри страны, так и в Европе и других частях света.

В заключительных рекомендациях на Третий периодический доклад Российской Федерации о выполнении Конвенции о правах ребенка Комитет ООН по правам ребенка рекомендовал Российской Федерации продолжить рассмотрение вопроса об учреждении должности уполномоченного по правам ребенка на федеральном уровне. [15, с. 73]

Факты свидетельствуют о том, что процесс распространения института детского омбудсмена происходит неравномерно в различных регионах нашей страны. Географическая (пространственная) и временная неравномерность соединяется с разнообразием восприятия той или иной модели института омбудсмена, так что в итоге «омбудсменовская карта» выглядит довольно пестрой и имеет «белые пятна».

Думается, что вариант уполномоченного по правам ребёнка в России будет существенно отличаться от тех, которые признаны и действуют в иных государствах, в том числе и восточноевропейских. Представляется также, что сама по себе идея Уполномоченного по защите гражданских прав не имеет противников и оппонентов в среде политиков, в государственном аппарате и ученом мире. Более сложная проблема — формирование в гражданском обществе и структурах власти политической и правовой культуры, в рамках которой российский омбудсмен сможет эффективно выполнять возложенные на него функции. Этот процесс гораздо более длительный, чем организация законопроектной работы, принятие федерального конституционного Закона об Уполномоченном по правам человека и гражданина и структурирование службы Уполномоченного. Принятие «омбудсменовского» образа мышления, предполагающего терпимые (толерантные) отношения гражданина и государственных служащих, потребует многих лет, и возможно, десятилетий. [15, с. 82]

За последние годы в России приобрели силу закона многие международно - признанные принципы, в том числе закрепляющие права и свободы граждан. И все-таки правовая сфера во многих гуманитарных аспектах не соответствует нормам Совета Европы, особенно в плане реализации провозглашенных гражданских прав в практике российских государственных структур. В этой связи важно отметить, что институт омбудсмена принадлежит к числу гарантий, хорошо зарекомендовавших себя в западных государствах, развивающихся странах. Создание детской омбудсменовской службы в России — не дань политической моде или европейской традиции, а потребность российской жизни, поскольку отставание в гуманитарной сфере затормаживает процесс политических и экономических преобразований.

Как уже упоминалось выше, развитие института уполномоченного по правам ребенка в России стало одним из первых совместных проектов ЮНИСЕФ и Правительства Российской Федерации, и оно остается одним из важных приоритетов программы ЮНИСЕФ для России на 2006–2010 годы. ЮНИСЕФ будет поддерживать уполномоченных по правам ребенка в укреплении их возможностей, сотрудничества и распространении накопленного опыта как по всей России, так и в других странах мира.

Глава 2. Институт уполномоченного по правам ребенка в России

2.1 Общая характеристика института уполномоченного по правам несовершеннолетних в Российской Федерации

Дети уязвимы и зависимы от мира взрослых. По этой причине у них есть особые права по сравнению со взрослыми, что закреплено в Конвенции о правах ребенка. И эти особые по сравнению со взрослыми права нуждаются в особой защите и особых механизмах ее осуществления, позволяющих обеспечить целенаправленную и приоритетную защиту прав каждого ребенка и детей в целом.

Дети в силу своего возраста и связанных с ним особенностей психического, физического и интеллектуального развития, в силу своей ограниченной дееспособности не могут в большинстве случаев самостоятельно обращаться за защитой своих прав и законных интересов.

От их лица действуют законные представители ребенка (родители, опекуны, директора детских учреждений и пр.). В случае нарушения прав ребенка самими законными представителями, а также в случае, когда они не отстаивают нарушенные права ребенка, ребенок остается беззащитным.

На протяжении последних десятилетий в мировой практике вырабатывается дополнительный механизм, позволяющий обеспечить целенаправленную и приоритетную защиту прав ребенка: как каждого конкретного ребенка при нарушении его прав, так и детей в целом, который во многих странах выполняет функции независимого механизма обеспечения прав детей на национальном и региональном уровнях.

В нашей стране одним из недавно возникших институтов является уполномоченный по правам ребенка, представляющий собой российский вариант детского омбудсмана. [13, с. 186]

На сегодняшний день, работают 18 уполномоченных по правам ребенка, в том числе 15 — на уровне субъектов Российской Федерации (республики Дагестан, Саха (Якутия), Северная Осетия — Алания; Краснодарский и Красноярский края; Волгоградская, Вологодская, Ивановская, Кемеровская, Новгородская, Пермская, Самарская и Саратовская области; города Москва и Санкт Петербург) и 3 — на уровне муниципального образования (Арзамасский район Нижегородской области, города Волжский и Камышин Волгоградской области). Ведется работа по восстановлению деятельности уполномоченного по правам ребенка в Чеченской Республике.[12, с. 53]

Порядок назначения и организационно-правовой статус региональных уполномоченных различен. Разнообразие моделей работы уполномоченных по правам ребенка в известной мере оправдано — новый для России институт при самостоятельности регионов и отсутствии единого федерального законодательства по этому вопросу во многом развивается методом проб и ошибок, а также в результате компромиссов различных органов власти, в условиях финансовых ограничений.

Уполномоченный по правам ребенка в субъекте Российской Федерации своей деятельностью дополняет уже существующие формы и средства защиты прав ребенка, не подменяя традиционные для России структуры, в компетенции которых находятся те или иные компоненты обеспечения прав и законных интересов ребенка (органы образования, здравоохранения, социальной защиты, опеки и попечительства, комиссий по делам несовершеннолетних, прокуратуры).

Для выполнения стоящих перед ними задач уполномоченные имеют право:

• посещать государственные органы и органы местного самоуправления, учреждения, организации и предприятия независимо от форм собственности .

• проводить самостоятельно или с участием государственных и муниципальных органов проверки обстоятельств, связанных с нарушением прав ребенка;

• направлять государственным органам, органам местного самоуправления и их должностным лицам предложения и рекомендации, относящиеся к обеспечению прав ребенка.

• при выявленных нарушениях прав детей или конкретного ребенка обратиться в суд, в компетентные органы с просьбой о возбуждении дисциплинарного или административного производства в отношении должностных лиц, в действиях которых усматривается нарушение прав ребенка;

• готовить предложения о внесении изменений в действующее законодательство по вопросам, затрагивающим права ребенка;

• привлекать к совместной работе квалифицированных специалистов и создавать экспертные группы, советы по правам ребенка из числа ученых и специалистов, работающих с детьми, привлекать к сотрудничеству неправительственные организации.

В своей деятельности региональные уполномоченные по правам ребенка тесно сотрудничают со всеми структурами и органами государственной власти, в чью компетенцию входит обеспечение прав детей, а также с общественными, в том числе правозащитными, организациями. Как правило, при уполномоченных по правам ребенка действуют общественные приемные, где работают квалифицированные юристы.

В отличие от других существующих сегодня в Российской Федерации государственных органов, в чьей компетенции находится защита прав детей, главное назначение института уполномоченного составляют:

• осуществление независимого контроля со стороны общества за деятельностью государственных органов, органов местного самоуправления по обеспечению прав детей, детских учреждений в части обеспечения прав детей;

• защита ребенка, чьи права нарушены органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами, работниками учреждений;

• содействие восстановлению нарушенных прав ребенка. [15, с. 75]

К наиболее существенным отличиям деятельности уполномоченного по правам ребенка от работы других надведомственных органов, также занимающихся защитой прав детей (органов прокуратуры, органов опеки и попечительства, комиссий по делам несовершеннолетних, уполномоченного по правам человека), относятся облегченная процедура самостоятельного обращения ребенка за помощью — без посредничества взрослых либо предварительного подтверждения судебными инстанциями фактов нарушения его прав; оперативность реагирования на ставшие известными нарушения прав ребенка; защита прав ребенка не только во взаимоотношениях с семейным окружением, но и со всеми социальными институтами и организациями, а также личное участие уполномоченного в решении проблем.

Эффективность работы уполномоченного по правам ребенка в субъекте Российской Федерации обусловлена тем, что в соответствии со смыслом института уполномоченного он лично участвует в содействии восстановлению прав как отдельных детей, так и групп детей, чьи права нарушаются, непосредственно по месту жительства (пребывания) ребенка.

Уполномоченный, что очень важно, организует процедуры, обеспечивающие доступность и простоту обращения к нему ребенка.

Уполномоченный оказывает широкий спектр бесплатной правовой помощи детям и их семьям, в том числе в подготовке процессуальных документов. Важным направлением деятельности уполномоченного по защите прав конкретного ребенка стала практика участия в рассмотрении в суде гражданских дел, затрагивающих интересы несовершеннолетних.

К участию в деле уполномоченный привлекается как по просьбе участвующих в деле лиц, так и по инициативе суда и собственной инициативе. Это особенно актуально в случаях, когда права детей нарушаются органами, обязанными их защищать.

Наряду с защитой прав конкретного ребенка, уполномоченный по правам ребенка содействует защите прав детей в целом. С этой целью уполномоченные ведут мониторинг соблюдения прав детей, проводят независимый вневедомственный анализ и оценку состояния дел по обеспечению прав и законных интересов детей, посещают детские учреждения; особое внимание придается проверке соблюдения прав детей, находящихся в интернатных учреждениях и пенитенциарных учреждениях.

Обращения уполномоченных к органам власти способствуют принятию управленческих решений по обеспечению и восстановлению нарушенных прав детей, решению актуальных проблем детства. Объективно деятельность региональных уполномоченных по правам ребенка способствует усилению координации деятельности всех структур и обеспечению комплексного решения проблем детей.

В целом же можно сказать, что институт уполномоченного по правам ребенка на сегодня доказал свою востребованность обществом и органами власти.

Вместе с тем развитие института уполномоченного по правам ребенка в субъектах Российской Федерации и повышение эффективности его деятельности по содействию защите прав детей сдерживается рядом проблем. Успешность работы уполномоченного по правам ребенка как института независимого контроля общества за деятельностью государственных органов по обеспечению прав детей в значительной степени связана с организационно-правовым статусом уполномоченного. [13, с. 24]

Встроенность должности уполномоченного в структуру исполнительной власти, фактическое подчинение вышестоящему руководителю ограничивает действия уполномоченного по полноценной защите прав и законных интересов ребенка в субъекте Российской Федерации, хотя на первом этапе такой вариант организации работы уполномоченных в определенной мере оправдан. Примеры работы уполномоченных на общественных началах свидетельствуют о том, что уполномоченные испытывают значительные трудности при осуществлении своей деятельности, прежде всего, финансового и организационно-технического характера, а это в свою очередь снижает результативность их работы и в конечном итоге подрывает саму идею независимого контроля за деятельностью государственных органов по соблюдению прав детей.

Предпочтительным представляется вариант, при котором должность уполномоченного вводится законом субъекта Российской Федерации, закрепляющим правовые основы, принципы и гарантии деятельности уполномоченного, его полномочия, порядок назначения и прекращения полномочий. В этом случае уполномоченный получает определенную стабильность и независимость в работе, что немаловажно для данного института. [14, с. 43]

При объективно большом объеме работы не у всех уполномоченных предусмотрено наличие аппарата, обеспечивающего его деятельность, что значительно ослабляет организационно-технические возможности осуществления уполномоченным своих функций.

Институт уполномоченного по правам ребенка в субъекте Российской Федерации пока не интегрирован в систему федерального законодательства, что ограничивает его возможности осуществлять защиту прав детей, например, в суде или детей, находящихся в пенитенциарных учреждениях.

Дальнейшее развитие института уполномоченного по правам ребенка является объективной необходимостью. В Заключительных замечаниях на Третий периодический доклад Российской Федерации о выполнении Конвенции о правах ребенка (сентябрь 2005 г.) Комитетом ООН по правам ребенка России рекомендовано продолжить усилия по учреждению уполномоченных по правам ребенка во всех субъектах Российской Федерации и предоставить им необходимое финансирование и персонал для обеспечения эффективного функционирования.

2.2 Правовое регулирование деятельности уполномоченного по правам ребёнка в России

За российским омбудсманом уже довольно прочно закрепилось наименование «уполномоченный по правам человека». По аналогии с ним детского омбудсмана предпочитают называть уполномоченным по правам ребенка. В России устоялось название «уполномоченный по правам ребенка», хотя предлагалось назвать рассматриваемый институт «уполномоченный по правам несовершеннолетних». Понятие «ребенок» (множественное число — «дети») уже достаточно прочно вошло в отечественный юридический лексикон. Понятие «ребенок» более емкое по своему содержанию, нежели понятие «несовершеннолетний». Если первое содержит характеристику весьма важного этапа жизни человека, то другое, прежде всего, акцентирует внимание на отсутствии у человека некоторого качества, а именно — достижения определенного возраста. Возможно, вследствие этого понятием «несовершеннолетний» оперируют главным образом уголовное право и гражданское право (в рамках соответствующего законодательства такой формальный аспект, как возраст, имеет существенное значение). В то же время конституционное право и семейное право предпочитают использовать термин «ребенок». [18, с. 36]

На уровне субъектов Российской Федерации должности уполномоченных по правам ребенка были учреждены в конце 1990-х годов в Санкт Петербурге, Волгоградской и Новгородской областях; муниципальные уполномоченные появились в Екатеринбурге (Свердловская область) и Арзамасском районе Нижегородской области. Уполномоченные активно включились в работу и за довольно короткий срок добились определенного успеха.

Однако все они являлись исполнительными омбудсманами (хотя в Екатеринбурге Уполномоченный назначается главой города по согласованию с Думой), их появление не сняло с повестки дня задачу по учреждению института классического, парламентского омбудсмана, занимающегося проблемами прав и законных интересов детей (выше было рассмотрено соотношение исполнительных омбудсманов и парламентских омбудсманов, и здесь нет необходимости подробно останавливаться на этом). Исполнительные омбудсманы учреждались в субъектах Российской Федерации и в начале XXI в. Так, в Кемеровской области в 2001 г. был принят закон «Об уполномоченном по правам ребенка при Губернаторе Кемеровской области»[3]. Согласно данному закону должность уполномоченного была учреждена в составе администрации области. В 2003 г. должность уполномоченного по правам ребенка была утверждена указом Государственного Совета (коллегиального главы) Республики Дагестан [10]. В 2004 г. постановлением губернатора Вологодской области была учреждена Служба по правам ребенка как структурное подразделение областного Правительства, которую возглавляет уполномоченный по правам ребенка (с середины 2003 г. исполнявший эти обязанности на общественных началах).

Опыт, накопленный уполномоченными по правам ребенка, действующими в рамках соответствующих региональных и муниципальных администраций, использовался в ходе введения парламентских уполномоченных по правам ребенка. Конечно, использовать в отношении муниципальных омбудсманов определение «парламентские» можно лишь с большой долей условности, ведь представительные коллегиальные органы на местном уровне не являются парламентами.

Новый этап развития в России института детского омбудсмана начался с принятия в 2001 г. в городе Москве закона «Об Уполномоченном по правам ребенка в городе Москве» (в силу указанный закон вступил с 1 января 2002 г.)[4] и назначения Московской городской Думой по представлению Мэра первого Уполномоченного. В 2002 г. были приняты законы об уполномоченном по правам ребенка в Краснодарском крае [6] и Самарской области [8], а в 2003 г. аналогичный закон — в Республике Саха (Якутия)[7]. Такие же законы приняты и в некоторых других субъектах Российской Федерации.

В законах, например, города Москвы и Краснодарского края предусмотрен сходный порядок назначения законодательными органами уполномоченных по правам ребенка и их освобождения от обязанностей. Срок полномочий детского омбудсмана и в Москве, и в Краснодарском крае составляет 5 лет, при этом срок полномочий Московской городской Думы составляет 4 года, а Законодательного собрания Краснодарского края — 5 лет. К кандидатам, согласно указанным законам, предъявляются сходные требования, однако возрастной ценз, предусмотренный московским законом, составляет 30 лет, а предусмотренный краснодарским — 35 лет. Закон Краснодарского края обязывает кандидата на должность уполномоченного по правам ребенка, наряду с прочим, представить на пленарном заседании регионального парламента программу деятельности случае назначения кандидата краевым детским омбудсманом. Кандидатуры в Москве могут быть выдвинуты только Мэром и группами депутатов численностью не менее 5 человек; Краснодарском крае, наряду с руководителем высшего исполнительного органа и группами депутатов, не менее чем из 5 человек, правом выдвигать кандидатов обладают постоянные комитеты законодательного органа и депутатские объединения.

В ряде субъектов Российской Федерации институт детского омбудсмана введен не законом, а нормативным правовым актом органа исполнительной власти, но на основе такого акта уполномоченный по правам ребенка назначается постановлением регионального парламента.

В частности, губернатором Ивановской области в 2001 г. издан указ «Об утверждении Положения об Уполномоченном (комиссаре) по правам ребенка Ивановской области» [11]. В соответствии с Положением уполномоченный назначается постановлением Законодательного собрания Ивановской области. Детский омбудсман в Ивановской области действует на основе упомянутого положения и областного закона 2004 г.

«Об областной целевой программе «Институт Уполномоченного по правам ребенка Ивановской области» на 2005–2007 годы». При этом Уполномоченным (комиссаром) Законодательное собрание Ивановской области назначило одного из своих депутатов на срок своих полномочий.

В Саратовской области должность уполномоченного по правам ребенка учреждена распоряжением губернатора Саратовской области — председателя правительства и при активном участии Уполномоченного по правам человека в Саратовской области: в штатное расписание аппарата Уполномоченного по правам человека была введена дополнительная единица. Уполномоченный по правам человека своим распоряжением и должностной инструкцией утвердил должность заместителя руководителя аппарата Уполномоченного по правам человека — Уполномоченного по правам ребенка. Таким образом, была достигнута определенная независимость данного института от администрации, но вряд ли можно считать, что в Саратовской области детский омбудсман является самостоятельным органом. Связь Уполномоченного по правам ребенка в Саратовской области с региональным парламентом имеет в таких условиях все же опосредованный характер. [12, с. 86]

Необходимо помнить, что омбудсман является индивидуализированным институтом.

В этом состоит одна из его весьма важных отличительных черт. В мировой практике омбудсманы сами рассматривают каждый отдельный случай нарушения прав, а довольно немногочисленный персонал службы омбудсмана лишь помогает ему готовить вопрос к рассмотрению.

Индивидуализированный характер института омбудсмана делает его наименее бюрократизированным среди органов современного государства и обусловливает сравнительно небольшие финансовые затраты на его функционирование (впрочем, с индивидуализированным характером данного института связаны и слабые его стороны). [19, с. 26]

Если принять во внимание обширность российской территории, становится понятно, что отработать формы и приемы защиты прав и законных интересов ребенка индивидуализированному органу, каким является уполномоченный, первоначально проще на уровне отдельных субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. А уже затем накопленный опыт может помочь при создании эффективно действующего федерального омбудсмана по защите прав детей, если в этом возникнет необходимость. Собственно, и в становлении федерального Уполномоченного по правам человека определенную роль сыграло появление вначале (даже до окончательного утверждения Федерального конституционного закона) таких уполномоченных в некоторых субъектах Российской Федерации. Модель института уполномоченного по правам ребенка, как показал опыт, вполне удачно опробована на уровне субъектов Российской Федерации и даже на муниципальном уровне (сегодня уполномоченные по правам ребенка действуют в Арзамасском районе Нижегородской области, в городах Волжском и Камышине Волгоградской области).

Введение федерального уполномоченного по правам ребенка также выглядит вполне целесообразным, поскольку защищать права и законные интересы детей, нарушенные в результате действий или бездействия федеральных административных органов и должностных лиц, сможет только уполномоченный федерального уровня, хотя на протяжении какого-то времени такими вопросами может заниматься и Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации при наличии в его аппарате специального подразделения по правам детей. [12, с. 122]

По мнению автора данной работы, отсутствие в Конституции Российской Федерации непосредственного упоминания об уполномоченном по правам ребенка не может служить основанием для отказа от учреждения данного института. Во-первых, статья 2 Конституции Российской Федерации [2] устанавливает, что «человек, его права и свободы являются высшей ценностью», причем «признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанность государства».

Ввиду этого введение государственного института, нацеленного на реализацию указанного конституционного принципа, если при этом не нарушаются другие конституционные принципы (разделение власти, территориальная целостность, суверенитет, федерализм и т.д.), не только допустимо, но и необходимо. Во-вторых, уже имеются примеры учреждения новых государственных органов, не упомянутых в Конституции (например, Государственный Совет, в который входят главы исполнительных органов власти субъектов Российской Федерации), и это никоим образом не подорвало российскую государственность и не принизило значимость Основного Закона. [21, с. 34]

Весьма важным представляется окончательное утверждение уполномоченных по правам ребенка на любом уровне в результате принятия соответствующего закона. Именно закон обладает наибольшей юридической силой после Конституции и международных договоров. Процедура принятия закона — гласная, достаточно длительная, она предусматривает участие различных государственных органов и общественности в обсуждении и внесении разнообразных предложений. Закон способен обеспечить длительное и устойчивое функционирование любого института. Принятие исполнительными органами временных актов оправданно лишь на стадии пилотных проектов, когда институт проходит «экспериментальную обкатку».

Итак, введение должности уполномоченного по правам ребенка (детского омбудсмана) представляется весьма насущной задачей, для решения которой необходимо подготовить соответствующую законодательную базу. Процесс введения рассматриваемого института далеко не во всех субъектах Российской Федерации идет одинаковыми темпами, причем он опирается на разную нормативную правовую базу. Вместе с тем накопленного опыта уже вполне достаточно для его обобщения и выработки основных направлений развития института детского омбудсмана. Сами уполномоченные по правам ребенка, что примечательно, наладили между собой взаимодействие и стремятся координировать свою работу, о чем свидетельствует, в частности, заключенное в 2005 г. Соглашение о сотрудничестве и взаимодействии уполномоченных по правам ребенка в субъектах Российской Федерации. Развивается также взаимодействие уполномоченных по правам человека и уполномоченных по правам ребенка.

2.3 Деятельность уполномоченного по правам ребёнка в Волгоградской области

Волгоградская область учредила в 1998 г. на своей территории институт уполномоченного по правам ребенка одной из первых в Российской Федерации.

Деятельность Уполномоченного по правам ребенка осуществляется в соответствии с временным Положением об Уполномоченном по правам ребенка Волгоградской области, утвержденным постановлением Главы Администрации Волгоградской области от 8 мая 1998 г. № 232, и включает несколько направлений:

Защита прав конкретного ребенка. Данное направление обеспечивается рассмотрением жалоб, обращений граждан, консультированием и разъяснением по вопросам, входящим в компетенцию уполномоченного; оказанием бесплатной правовой помощи, в том числе с подготовкой в отдельных случаях процессуальных документов (заявлений, жалоб, ходатайств); участием в рассмотрении гражданских дел, затрагивающих интересы несовершеннолетних, в качестве представителя органа исполнительной власти, который дает заключение по делу в защиту прав ребенка. Уполномоченный проводит регулярный прием граждан, в том числе и несовершеннолетних, — по обращаемости, по записи, на выездах в районы, при срочных обращениях, при посещении детских учреждений (в том числе закрытых). Причины обращения к Уполномоченному по правам ребенка:

• нарушение жилищных прав несовершеннолетних;

• нарушение права ребенка на проживание с родителями, на воспитание и заботу с их стороны (споры об определении места жительства ребенка, нарушение права отдельно проживающего родителя или родственников на общение с ребенком);

• нарушение имущественных прав ребенка (на получение алиментов, пенсии по случаю потери кормильца, вопросы наследования);

• нарушение прав на жизнь, безопасность, неприкосновенность личности, уважение человеческого достоинства детей, охрану здоровья (насилие над детьми в семьях и образовательных учреждениях);

• злоупотребления родительскими правами.

Прием граждан, а также их консультирование по телефону позволяют не только оказывать правовую помощь, но и выявлять факты бездействия органов власти, должностных лиц, приводящие к нарушению прав ребенка. По всем случаям обращений Уполномоченный проводит правовые консультации, дает разъяснения, готовит запросы и ходатайства, в случае необходимости организует и проводит проверки в целях устранения фактов нарушения прав и законных интересов детей. [17, с. 76]

Так, к Уполномоченному обратился гражданин Е., усыновивший в 2000 г. мальчика 3 лет. При оформлении субсидии на жилье в Управлении социальной защиты населения ему отказали в льготах как не имеющему статуса отца-одиночки. Благодаря вмешательству Уполномоченного в свидетельство о рождении ребенка была со слов отца вписана мать (ранее в данной графе стоял прочерк), разъяснены правовые механизмы защиты интересов ребенка и вопрос разрешен положительно.

По заявлению опекуна П. Уполномоченным проведена проверка законности заключения опекунского совета Кировского района о невозможности совершения обмена жилья, принадлежащего на правах долевой собственности несовершеннолетним братьям, оставшимся без попечения родителей. При вторичном рассмотрении заявления опекунский совет, учитывая заключение Уполномоченного, разрешил обмен. Орган опеки Советского района длительное время занимался защитой прав и интересов несовершеннолетнего Святогора Б., ученика 9 - го класса, мать которого длительное время пренебрегала собственным сыном, совершала над мальчиком психологическое насилие, не выполняла своих обязанностей по его воспитанию и содержанию. Святогор как ребенок-инвалид нуждался в особом отношении, но из-за того, что органы опеки длительное время не «выходили на решение» по защите его прав, он часто голодал, резко снизил показатели в учебе, был вынужден проживать у бабушки, не имея возможности попасть домой. Такая ситуация позволяет определить механизм неиспользования возможностей законодательства (в первую очередь, в интересах ребенка) по ограничению родительских прав, которое могло бы стать эффективной мерой воспитательного воздействия на мать. Орган опеки Кировского района своим письмом в Пенсионный фонд приостановил выплату пенсий, получаемых на ребенка гражданкой К., иск о лишении родительских прав которой рассматривается в Кировском суде. Но эта же мама, учинив скандал в Пенсионном фонде, продолжила получение выплат, используя их не в интересах ребенка. Почему не срабатывает механизм взаимодействия органа опеки и Пенсионного фонда? Возможно, необходимо заключение соглашений или договоров с Пенсионным фондом, закрепляющих согласованность действий в интересах детей. Участились обращения к Уполномоченному лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. [17, с. 83]

В ряде муниципальных образований очереди нуждающихся в жилье детей-сирот не уменьшаются, а увеличиваются год от года. Муниципальные образования закладывают в своих бюджетах на приобретение квартир и домов для детей-сирот мизерные суммы, предусмотренные в межбюджетных отношениях: в сельских районах это в среднем 50–70 тыс. рублей, в городах — по 1 млн рублей. В то же время на уровне области ситуация с защитой жилищных прав лиц из числа детей-сирот в последние годы стала меняться к лучшему. [17, с. 77]

Защита прав детей в судах. Уполномоченный по правам ребенка продолжает практику своего участия в рассмотрении судами гражданских дел, затрагивающих права и интересы несовершеннолетних. От имени Главы Администрации Волгоградской области Уполномоченный участвует в заседаниях суда, представительствует во всех судебных инстанциях. В одном из районных судов области решение по иску В. о разделе жилья между бывшими супругами было вынесено без учета интересов детей, оставшихся проживать с матерью. После отмены этого решения, на новом рассмотрении, районный суд с учетом заключения Уполномоченного воспользовался своим правом отступить от принципа равенства долей супругов в спорной квартире в интересах несовершеннолетних. Порой из-за равнодушия или бездействия органа опеки и попечительства при представлении интересов несовершеннолетнего в суде не только не обеспечивается соблюдение интересов ребенка, но и грубо нарушаются его права.

Так, при рассмотрении в Ворошиловском районном суде г. Волгограда иска об определении места жительства Тани Б. (10 лет) специалист по охране прав детства даже не подготовил своего заключения и просил суд вынести решение по собственному усмотрению. Уполномоченному, принимавшему участие в процессе по ходатайству матери девочки, удалось при активном взаимодействии с судьей отстоять интересы Тани Б., при этом для выяснения ее мнения с ней была проведена беседа. Иск по усыновлению К. (2,5 года) после трагической гибели его семьи в результате теракта на самолете ТУ-134 рассматривался в Волжском городском суде. Спор между родственниками об усыновлении ребенка основывался на материальных амбициях, в связи с чем возникла угроза нарушения прав и интересов малолетнего ребенка. К участию в суде были привлечены Уполномоченный по правам ребенка и представитель Уполномоченного по правам человека в Волгоградской области. Они дали подписку о неразглашении тайны усыновления и действовали на основании доверенностей. Из-за оказываемого на суд давления возник прецедент, в результате которого судья принял решение удалить из зала суда, после 4-х месячного участия в процессе, как Уполномоченного по правам ребенка, так и представителя Уполномоченного по правам человека, а их участие в деле (вопреки своему же решению) признать незаконным. Окончательное решение по делу пока не вынесено, но Уполномоченные добились восстановления своего права на участие в процессе в интересах малолетнего ребенка. Принимая участие в судебных заседаниях по делам несовершеннолетних, Уполномоченный по правам ребенка часто наблюдает пассивную позицию специалиста по охране прав детства при защите прав несовершеннолетних. В то же время орган опеки должен в полном объеме реализовывать свои полномочия и выполнять обязанности как заинтересованного лица, не ограничиваясь формальным участием, не перекладывая ответственность «на усмотрение суда», не прося рассмотреть дело в свое отсутствие. Специалист по охране прав детства должен быть искренне заинтересован в защите и восстановлении нарушенных прав и интересов ребенка. [17, с. 79]

Защита прав детей в целом, без представительства интересов отдельного ребенка. Данное направление предполагает прежде всего организацию и участие в мероприятиях, направленных на обеспечение приоритетности вопросов детства; взаимодействие с организациями, учреждениями и должностными лицами, занимающимися вопросами охраны прав детства; проведение проверок детских учреждений разной социальной направленности. Целый ряд инициатив Уполномоченного по правам ребенка привели к положительным результатам в деле защиты прав детей в Волгоградской области:

• В целях внедрения в Волгоградской области элементов ювенальной юстиции (правосудия для несовершеннолетних) во всех рай(гор)судах региона введена специализация детских судей. Для этого между Волгоградским областным судом и администрацией области подписано соглашение о взаимодействии двух систем власти при рассмотрении уголовных дел в отношении несовершеннолетних. Привлечение к рассмотрению таких дел должностных лиц и специалистов, занимающихся проблемами несовершеннолетних, рассмотрение дел детским судьей позволяют повысить воспитательное значение судебных процессов. [17, с. 85]

• В 2003/04 учебном году в 19 школах Волгограда был проведен эксперимент по введению в образовательных учреждениях постов уполномоченных по защите прав и законных интересов ребенка. В 2004/05 учебном году выборы детских уполномоченных состоялись уже в 79 школах Волгограда с участием самих детей. Формирование в школьной среде правового пространства создает мощную модель профилактики и предотвращения детского неблагополучия. Планируется распространить этот опыт в спецучреждениях области, где проживают и воспитываются несовершеннолетние.

Следует отметить позицию руководителей городов Волжского и Камышина Волгоградской области, где «детские» уполномоченные работают сегодня на муниципальном уровне. В Волжском освобожденная должность Уполномоченного введена в структуре городской Думы, в Камышине — в структуре администрации (на общественных началах). Уполномоченный по правам ребенка уделяет большое внимание положению детей, находящихся в различных учреждениях. В последнее время был проведен ряд проверок обеспечения прав и интересов детей в Камышинской воспитательной колонии; в Петроввальском интернате для детей с глубокой умственной отсталостью Управления социальной защиты населения; в учреждениях Алексеевского района Волгоградской области — детском и родильном отделениях центральной районной больницы, Стежинской средней школе, группе для детей, нуждающихся в социально-правовой защите, кадетской школе-интернате; в детском онкогематологическом отделении областной клинической больницы; в Слащевской коррекционной школе-интернате для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей; в лицее №1 поселка Октябрьский Калачевского района Волгоградской области; в специализированном учреждении «Детский православный приют «Дом милосердия» (учредитель — благотворительный фонд «Православие Земли Русской»).

По итогам каждого посещения готовились рекомендации для руководителей учреждений по устранению нарушений прав несовершеннолетних, нуждающихся в государственной поддержке и защите, оказывалась помощь в решении вопросов по обеспечению интересов ребенка. При посещении Камышинской воспитательной колонии Уполномоченный уделяет особое внимание условиям содержания воспитанников (в том числе ВИЧ-инфицированных), соблюдению их прав на общение с родителями и родственниками, получение образования и профессии. [17, с. 86]

Правовое просвещение и социальная поддержка детей, оказавшихся в трудной жизненной ситуации. Уполномоченный по правам ребенка Волгоградской области уделяет большое внимание организации мероприятий по реализации основных положений Конвенции о правах ребенка (просветительская работа, содействие повышению информированности детей и взрослых в области прав ребенка — на личных встречах и через СМИ). Эта деятельность включает, в частности, разработку и выполнение специальных социально-правовых программ по правовому просвещению и социальной поддержке детей, оказавшихся в трудной жизненной ситуации. Программа «За решеткой — детские глаза» реализуется в области с 2000 г. В последнее время, в рамках программы, в Камышинской воспитательной колонии были организованы конференция-практикум «Педагогика А.С. Макаренко в решении проблем современного детства»; акции «Правовой университет» (правовые тренинги и уроки для воспитанников колонии, подготовленные и проведенные учащимися школ Волгограда) и «Правовая профилактика» (проведенная с участием старшеклассников юридического лицея № 6 г. Волгограда для воспитанников колонии). Уполномоченный участвует также в программе «Правовое воспитание несовершеннолетних», реализуемой в колонии с 2002 г.

Прошла презентация компьютерной контрольно-обучающей программы «Права ребенка», разработанной Волгоградской областной общественной организацией «Достижения молодых» при поддержке Волгоградского регионального отделения Молодежного союза юристов, которая дает возможность использовать новые формы изучения законодательства по правам детей. Во всех мероприятиях реализуется механизм «дети—детям»: к несовершеннолетним, находящимся в кризисной жизненной ситуации, приходят на помощь благополучные дети, которые самостоятельно и с помощью педагогов проводят с осужденными правовые уроки, ролевые правовые игры, беседы, индивидуальное общение.

Воспитанники колонии получают в подарок издание с текстом Конвенции, призы за активность и хорошее знание правовых норм. В 2004 г. по инициативе Уполномоченного по правам ребенка в Комитете по делам молодежи Администрации Волгоградской области создан областной банк данных на молодых людей, освобожденных из колонии. Областной центр социальной помощи семье и детям приступил к выполнению программы по ресоциализации освободившихся и готовящихся к освобождению воспитанников колонии. Проект «Детское право» направлен на правовое воспитание и образование детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, — воспитанников детских домов и интернатных учреждений Волгоградской области.

Реализация проекта началась в январе 2004 г. Его первыми участниками стали Урюпинская школа-интернат для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, Серафимовичский, Руднянский и Волжский детские дома. Дети-сироты приобретают определенную сумму знаний, вырабатывают и закрепляют соответствующие умения и навыки, чтобы подготовиться к решению жизненных правовых конфликтов, научиться предотвращать их, а также защищать свои права и интересы близких. Немаловажно, что правовое обучение проходят и воспитатели, учителя и администрация детских учреждений, в чьи обязанности входит подготовка детей к будущему выпуску из детского дома. При активной поддержке и участии Уполномоченного по правам ребенка в Волгограде при юридическом лицее № 6 открыта юридическая клиника, осуществляющая юридическое и правовое консультирование граждан, в том числе несовершеннолетних, с привлечением к работе старшеклассников лицея и студентов-волонтеров юридических специальностей из вузов города. Одно из главных направлений работы клиники составляет проведение семинаров по правозащитной тематике и курсов волонтеров для учащихся лицея с целью их подготовки к выездам в детские учреждения. В юридической клинике используются такие формы работы, как проведение диспутов, обсуждений, «круглых столов» с участием детей и взрослых, правовых уроков с элементами игры и постановочных сюжетов для детей разного возраста. Уже стал традиционным проводимый Уполномоченным по правам ребенка совместно с Комитетом по делам молодежи Администрации Волгоградской области конкурс среди СМИ «Журналист — в защиту детства», способствующий формированию общественного мнения в поддержку прав и интересов несовершеннолетних, воспитанию и образованию самих журналистов. Уполномоченный по правам ребенка регулярно принимает участие в программах радио и телевидения, готовит информационные материалы для местных газет и общероссийского журнала по правам ребенка «Защити меня!». В целях правового просвещения детей и взрослых выпущены издания «Почти все о твоих правах» (пособие для несовершеннолетних), «Детское право для учителей, воспитателей, руководителей детских учреждений», «Детское право для несовершеннолетних», «Детское право для детей и взрослых», «Психолого-педагогический аспект формирования правового сознания участников образовательного процесса в детских образовательных учреждениях» (методические рекомендации), «Воспитание в коллективе как отражение традиций национальной культуры» (методические материалы), «Правовые механизмы защиты прав и интересов детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» (сборник докладов участников научно-практической конференции). Все материалы распространялись по детским домам, органам и учреждениям, занимающимся вопросами семьи и детей, образования. [17, с. 88]

Взаимодействие Уполномоченного по правам ребенка с общественными организациями, проведение совместных акций. Поскольку деятельность Уполномоченного по правам ребенка Волгоградской области не подкреплена аппаратом, большую роль в ее поддержке выполняют общественные организации и фонды. Уполномоченный по правам ребенка служит связующим звеном между органами власти и гражданским обществом — пропагандирует и презентует ценности ребенка социуму, берет на себя задачу формирования и поддержки системы социальных отношений, социального взаимодействия различных групп, организаций, учреждений, занимающихся вопросами детства и его защитой.

В Волгоградской области последовательно укрепляется взаимодействие между органами власти и неправительственными организациями, работающими в интересах детей. При поддержке и активном участии Уполномоченного по правам ребенка создана Коалиция общественных однонаправленных организаций «Права — детям», объединяющая около 35 организаций.

Показательный уровень взаимодействия неправительственных организаций (НПО) и Уполномоченного по правам ребенка Волгоградской области прослеживается в проводимых совместных акциях и мероприятиях. Долгосрочность акций, организуемых в интересах детей, оказавшихся в кризисной жизненной ситуации, повышает их эффективность. В Волгограде ежегодно проводится благотворительная акция «Дети — не игрушки!» по сбору игрушек, книг, учебников, школьных принадлежностей для детей, находящихся на лечении в детском отделении психиатрической больницы №19 г. Волгограда. В данной акции приняли участие общественно активные школы №12, 24, 86, 100, 124, гимназии № 1, 6, 9 г. Волгограда), общественные организации (ВРМОО «Участие», клуб ЮНЕСКО «Достоинство ребенка», ВАНС «Надежда», МО ВОС Ворошиловского района г. Волгограда), Церковь христиан-адвентистов седьмого дня. В продолжение акции был проведен сбор игрушек для детских домов области (Урюпинской школы-интерната для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, приютов «Лучик», «Подросток» и др.). Организация, проведение и участие в мероприятиях по защите прав и интересов несовершеннолетних и молодежи. В Волгоградской области всеми структурами власти активно пропагандируется политика приоритетного отношения к детству, обсуждаются проблемы детского неблагополучия, предлагаются пути их решения, совместные планы действий.

Распространение опыта Волгоградской области по защите прав детей Работа Уполномоченного по правам ребенка Волгоградской области получила высокую оценку Представительства Детского фонда ООН (ЮНИСЕФ) в Российской Федерации, которое направило его на ежегодные встречи Европейской сети детских омбудсманов (ENOC) в Швеции (2003 г.) и Уэльсе (2004 г.). Уполномоченные из Москвы и Волгограда выступили на встречах с докладами о развитии в Российской Федерации и субъектах Российской Федерации института уполномоченного по правам ребенка. [17, с. 93]

Итак, подводя итоги, необходимо отметить, что деятельность Уполномоченного по правам ребенка Волгоградской области подтверждает тот факт, что только повышение уровня ответственности всех руководителей и должностных лиц, родителей и законных представителей детей за судьбу каждого ребенка приводит к улучшению положения детей. Народная мудрость гласит: «Если вы хотите иметь то, что имели всегда, можете продолжать делать то, что делали всегда». Если мы не перестанем скрывать факты нарушения прав детей в детских учреждениях, будь то школа или интернатное учреждение, приют или детская колония, если мы не сделаем прозрачными (доступными для общественного контроля) стены тех учреждений, через которые никак не пробьется голос обиженного ребенка, если мы не постараемся услышать мнение самих детей о проблемах, которые их тревожат, наши дети не будут нам доверять. А без их доверия и уважения мы не справимся и с детским неблагополучием.

Заключение

Итак, в заключение данной работы, необходимо подвести черту под нашим скромным исследованием.

Правовой институт детского омбудсмана появившись впервые в Скандинавии, за достаточно непродолжительное время своего существования убедительно доказал свою эффективность, предопределив тем самым его широкое распространение в мировой практике.

В зарубежных странах омбудсман по правам детей отстаивает нужды, права и интересы несовершеннолетних, борется за соблюдение Конвенции о правах ребенка и содействует ее распространению. Омбудсман там вправе проводить расследования, давать критическую оценку и публиковать свое мнение, однако он не вправе изменить административную меру или аннулировать административные решения. Омбудсман выступает независимо от юридических представителей, родителей или опекунов, защищая права ребенка во всех видах гражданских и уголовных дел, в которые дети прямо или косвенно вовлечены.

Что касается России, то этот институт для нас является новым, ещё недостаточно окрепшим и сформировавшимся.

По мнению автора данной работы, действующие в России комиссии, инспекции по делам несовершеннолетних, органы социальной защиты, благотворительные учреждения явно не справляются с возложенными на них задачами. Защитой прав ребенка сегодня в нашей стране занимаются множество различных государственных и общественных структур, однако их деятельность не скоординирована.

В России, институтом, призванным скоординировать и упорядочить деятельность структур занимающихся защитой прав ребенка как раз и должен стать уполномоченный по правам ребенка, представляющий собой российский вариант детского омбудсмана.

Важно отметить тот факт, что должности уполномоченных по правам ребенка с самого начала стали учреждаться на уровне субъектов Российской Федерации, в то время как на федеральном уровне такая должность не была учреждена, что на сегодняшний день является очень большим недостатком. Однако, если принять во внимание обширность российской территории, становится понятно, что отработать формы и приемы защиты прав и законных интересов ребенка первоначально проще на уровне отдельных субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. А уже затем накопленный опыт может помочь при создании эффективно действующего федерального омбудсмана по защите прав детей.

Говоря в данной работе о правовом регулировании деятельности уполномоченного по правам несовершеннолетних в России, то, анализируя модели работы, основные права и полномочия, порядок назначения и организационно-правовой статус региональных уполномоченных, необходимо отметить, что в силу вышеназванных причин они различны, что, несомненно, является большим недостатком в организации деятельности этого института в нашей стране. Работа уполномоченных в каждом конкретном регионе опирается на разную нормативную - правовую базу. Институт уполномоченного по правам ребенка в субъекте Российской Федерации пока не интегрирован в систему федерального законодательства, что ограничивает его возможности осуществлять защиту прав детей, например, в суде или детей, находящихся в пенитенциарных учреждениях. Поэтому, введение должности уполномоченного по правам ребенка (детского омбудсмана) на федеральном уровне представляется весьма насущной задачей, для решения которой необходимо подготовить соответствующую законодательную базу.

Анализируя деятельность уполномоченного по правам ребёнка в Волгоградской области, можно отметить, что деятельность его в основном осуществляется по таким направлениям как: защита интересов конкретного ребёнка, защита прав детей в судах, защита прав детей в целом, без представительства интересов отдельного ребенка, правовое просвещение и социальная поддержка детей, оказавшихся в трудной жизненной ситуации, а также ва такхеность его в основном осуществляется по таким направлениям как защита интересов конкретного ребёнка, взаимодействие уполномоченного по правам ребенка с общественными организациями, проведение совместных акций.

Важно отметить также, что, несмотря на все трудности, этот, во многом ещё новый для нашего региона институт, уже с самого начала своего существования доказал свою эффективность в деле защиты прав и законных интересов детей, свою востребованность обществом и органами власти.

Подводя общий итог всей работе, автор считает необходимым отметить следующее:

Защита прав ребенка — важнейшая внутригосударственная и международно-правовая задача. Несмотря на то, что сама идея института омбудсмана по правам несовершеннолетних является в нашей стране заимствованной, но его философия и стиль деятельности будут формироваться в контексте типично российской экономической, политической и правовой среды. Традиции культурного и социального порядка в России складывались в несколько иных формах, чем в западных странах, но именно это обстоятельство будет способствовать формированию омбудсменовской службы в России. Российская традиция как продолжение византийской отличается от римской: в России нравственность и справедливость всегда оценивались выше, чем формальное право. Уполномоченный по правам человека и гражданина РФ, иные омбудсменовские институты будут защищать высшие человеческие ценности. Доводами против создания института омбудсмена могут являться лишь прагматические соображения экономии государственных средств, но не доказательства несостоятельности самой идеи. Аргумент экономии недопустимо использовать при обсуждении проблем прав человека, а особенно детей, ибо экономия здесь породит громадные потерн человеческих и материальных ресурсов. Ценность публичной деятельности омбудсмена нельзя измерять рыночными категориями. Омбудсмен — не искусственная инструментальная конструкция, а живой, постоянно обновляющийся институт.

Думается, весь потенциал институтов гражданского общества должен быть направлен на то, чтобы не оставить без внимания ни одного ребенка, взять на контроль судьбу каждого ребенка в неблагополучных семьях, поддержать его, помочь вырасти здоровым и образованным.

Существенным ресурсом по соблюдению прав детей и улучшению их положения в Российской Федерации может и должна стать деятельность уполномоченных по правам ребенка.

Список литературы

1. Конвенция о правах ребенка (одобрена Генеральной Ассамблеей ООН 20.11.1989) // Сборник международных договоров СССР, выпуск XLVI, 1993.
2. Конституция РФ. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с изм. от 30.12.2008) // СЗ РФ от 28.02.2009, № 30, ст. 3051.
3. Закон Кемеровской области «Об уполномоченном по правам ребёнка при губернаторе Кемеровской области» от 14. 03. 2001 г. № 25‑ОЗ // СЗ Кемеровской области от 29. 05. 2001 г. № 255, ст. 84
4. Закон города Москвы «Об уполномоченном по правам ребёнка в городе Москве» от 3. 10. 2001 г. №43 // Бюллетень правительства Москвы от 15. 10. 2001 г. № 2 (15), ст. 24
5. Закон Самарской области «Об уполномоченном по правам ребёнка в Самарской области от 6. 05. 2002 г. №18 ‑ ГД (в ред. от 29. 06. 2004 г. № 111 - ГД) // СЗ Самарской области от 22. 07. 2004 г. № 8, ст. 2084
6. Закон Краснодарского края «Об уполномоченном по правам ребёнка в Краснодарском крае» от 26. 06. 2002 г. № 498‑КЗ // СЗ Краснодарского края от 22. 07. 2002 г. № 451, ст. 135
7. Закон Республики Саха (Якутия) «Об уполномоченном по правам ребёнка в Республике Саха (Якутия)» от 5. 02. 2003 г. 4‑З № 5‑III // СЗ Республики Саха (Якутия) от 9. 03. 2003 г. № 596 ст. 3210
8. Закон Красноярского края «Об уполномоченном по правам ребёнка в Красноярском крае» от 21. 10. 1997 г. № 15‑585 // Сборник законодательства Красноярского края от 22. 05. 1998 г. № 183.
9. Временное положение «Об уполномоченном по правам ребёнка в Волгоградской области» Утверждено Постановлением Главы Администрации Волгоградской области от 8. 05. 1998 г. №232 // «Волгоградская правда» от 19.01.2007 г. № 9
10. Положение «Об уполномоченном Государственного совета Республики Дагестан по правам ребёнка» Утверждено Указом Государственного Совета Республики Дагестан от 25. 08. 2003 г. №205 // «Дагестанский Вестник» от 8. 09. 2003 г. № 15(183)
11. Указ губернатора Ивановской области «Об утверждении Положения об Уполномоченном (комиссаре) по правам ребенка Ивановской области» от 20. 05. 2001 г. № 25‑ОЗ // «Ивановский рабочий» от 20. 06. 2001 г. № 6(219)
12. Автономов А. С. Институт уполномоченного в регионах Российской Федерации: Опыт, проблемы, потенциал развития. Учебное пособие. – М.: Статут, 2005. - 186 с.
13. Бойцова В. В., Бойцов Л. В. Правовой институт омбудсмена в условиях современного общественного развития. – М.: Юрист, 2008. - 280 с.
14. Лукин В. П. О становлении института уполномоченного по правам ребёнка в России // Институт уполномоченного по правам ребенка в России: Сборник / Сост. и общ. ред. Г. В. Сабитова. — М.: ГосНИИ семьи и воспитания, 2005.— 184 с.
15. Памфилова Э. А. О работе уполномоченных по правам ребёнка В РФ// Институт уполномоченного по правам ребенка в России: Сборник / Сост. и общ. ред. Г. В. Сабитова. — М.: ГосНИИ семьи и воспитания, 2005.— 184 с.
16. Хаманева Н. Ю. Охрана прав граждан зарубежных стран: институт омбудсмена (сравнительный аспект). – Саратов.: Омега – Л, 1997. – 160 с.
17. Алексеева Т. Н. О работе уполномоченного по правам ребёнка в Волгоградской области// Институт уполномоченного по правам ребенка в России: Сборник / Сост. и общ. ред. Г. В. Сабитова. — М.: ГосНИИ семьи и воспитания, 2005.— 184 с.

Периодическая литература

1. Куприянова Е. И. Правовое обеспечение института детского омбудсмана в современной России // Современное право. 2008. № 2.
2. Кикиоть В. А. О необходимости введения должности народного правозащитника // Конституционный вестник. 1991. № 8.
3. Хаманева Н. Ю. Роль омбудсмена в охране прав граждан. // Советское государство и право. 1990. № 9.
4. Шемшученко Ю. С., Мурашин Г. А. Институт омбудсмена в современных буржуазных государствах // Советское государство и право. 1991. № 1.