

УДК 342.7

**ИНСТИТУТ УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ РЕБЕНКА
В РОССИИ И ЕЕ СУБЪЕКТАХ:
ВОПРОСЫ СТАНОВЛЕНИЯ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ**

Е. А. Бондарева, Е. А. Руднева

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 31 августа 2015 г.

Аннотация: *исследуются вопросы становления и развития института Уполномоченного по правам ребенка в России, права и обязанности детского омбудсмена и законодательные акты субъектов Российской Федерации, закрепляющие его статус. Обращается внимание на формы взаимодействия Уполномоченного по правам ребенка с органами публичной власти, правозащитными организациями, а также вносятся предложения по совершенствованию законодательства России о детском омбудсмене и практики его применения.*

Ключевые слова: *защита прав и свобод несовершеннолетних, детский омбудсмен, Уполномоченный по правам ребенка, субъект Российской Федерации.*

Abstract: *explores the issues of formation and development of Institute of the Commissioner for children's rights in Russia, rights and duties of children's Ombudsman and legal acts of subjects of the Russian Federation, consolidating its status. Attention is drawn to the forms of interaction of the Commissioner for children's rights with the public authorities, human rights organizations, as well as suggestions for the improvement of Russian legislation on the Ombudsman for children and its application in practice.*

Key words: *protection of the rights and freedoms of minors, children's Ombudsman, the Commissioner for the rights of the child, the subject of the Russian Federation.*

Одним из приоритетных направлений правовой политики современного Российского государства является утверждение человека как личности и как гражданина, которому от рождения гарантированы фундаментальные права и равные возможности.

Конституционная система защиты прав и свобод человека и гражданина, сложившаяся в России в настоящее время, предполагает необходимость совершенствования государственных правозащитных институтов в субъектах РФ, в том числе Уполномоченного по правам ребенка.

С учреждением института Уполномоченного по правам ребенка в субъектах РФ граждане приобрели дополнительный механизм защиты своих прав – посредника между обществом и государственной властью, несмотря на отсутствие его детального правового регулирования и единой системы функционирования в современной России. Общество получило новые возможности профессиональной государственной защиты своих прав и законных интересов в случаях неправомерных действий или бездействия органов власти, их должностных лиц.

Институт Уполномоченного по правам ребенка является достаточно новым, и пока не сложилось единого мнения о его наименовании: уполномоченный по правам ребенка, комиссар по правам детей, омбудсмен по правам ребенка. Несмотря на это, самая главная функция данного института – осуществление независимого контроля за соблюдением прав ребенка, а его особенность – способность на независимой основе отстаивать права детей¹.

В Российской Федерации ребенком считается лицо, не достигшее возраста 18 лет. Правовой статус несовершеннолетних имеет свои особенности. Объем прав, обязанностей и ответственности детей зависит от возрастной категории, наличия или отсутствия гражданства соответствующего государства, нахождения под опекой или попечительством и других факторов.

Права детей прошли огромный путь, прежде чем их признали и стали защищать. Впервые о признании прав ребенка заговорил Международный союз помощи детям в 1924 г. По инициативе Ангелики Джебб в феврале 1923 г. была принята Декларация прав ребенка². Одним из приоритетных направлений деятельности Организации Объединенных Наций стала обязанность по обеспечению защиты прав детей. В 1946 г. Генеральная Ассамблея создала фонд UNICEF, целью которого было оказание помощи несовершеннолетним. В том же году был открыт филиал ООН UNESCO. Основная цель его деятельности заключалась в стимулировании активности в воспитании и профессиональном обучении. 1979 год был объявлен Международным годом ребенка. В это время начинается работа над проектом Конвенции о правах ребенка³.

Актуальность изучения, сравнения и анализа защиты прав несовершеннолетних в различных странах обусловлена, прежде всего, поиском наиболее эффективного механизма реализации интересов самой уязвимой категории населения – детей. Данное исследование поможет выявить недостатки или подчеркнуть достоинства государственной деятельности в области обеспечения правового статуса ребенка, осуществляемой в России и ее субъектах.

Прежде чем перейти к анализу рассматриваемого института в России, обратимся к истории его возникновения в зарубежных странах.

Защищать права несовершеннолетних в США стали организации по охране животных в начале 1870-х гг. Общество по предотвращению жестокого обращения с животными выступило в защиту восьмилетней Мэри

¹ См.: *Пишкова О. В.* Омбудсмен – защитник прав детей // Юрид. Россия. Федеральный правовой портал. URL: <http://law.edu.ru/org/> (дата обращения: 17.06.2015).

² См.: *Кондратьева Е.* Генезис и эволюция прав ребенка // Юрид. Россия. Федеральный правовой портал. URL: <http://law.edu.ru/book/book.asp> (дата обращения: 15.06.2015).

³ Конвенция о правах ребенка : принята резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН от 20 ноября 1989 г. № 44/25 // Ведомости СНД СССР и ВС СССР. 1990. № 45. Ст. 955.

Уилсон, над которой практически каждый день издевались ее приемные родители, что явилось поводом для обращения в полицию. Вина матери была доказана, а сразу же после этого в 1874 г. было создано Общество по предотвращению жестокого обращения с детьми в Нью-Йорке⁴. Ему и другим подобным организациям было предоставлено право подачи иска о защите прав несовершеннолетних. С 1974 г. создаются специализированные реабилитационные органы для работы с пострадавшими детьми.

В мировой практике институт детского омбудсмана появился сравнительно недавно – 5 марта 1981 г. должность Уполномоченного по правам ребенка была введена в Норвегии. Он с самого начала определяет методы своей деятельности, задачи, вопросы компетенции и средства их разрешения. В Австралии с 1989 г. действует Бюро по делам ребенка, а в Финляндии функции Уполномоченного выполняет специальная неправительственная организация. В 1988 г. в Германии была учреждена Комиссия по правам детей, а в 1989 г. в Новой Зеландии создано Бюро Комиссара по правам детей⁵. Для этих государств примером послужила норвежская модель Уполномоченного по правам ребенка.

В России на уровне государства о статусе несовершеннолетних и защите их прав и интересов впервые заговорили в 1990 г. Именно в этот период СССР становится участником Конвенции о правах ребенка, а Россия – его правопреемницей.

Конституция РФ 1993 г.⁶ в главе 2 закрепляет широкий круг прав и свобод личности. Среди них проще всего назвать те статьи, которые не регулируют сферу прав и интересов несовершеннолетних в силу специфики субъекта этих общественных отношений, а именно: ст. 32 и 59 – положения, закрепляющие право участвовать в управлении делами государства, избирать и быть избранным, а также воинская обязанность. Несовершеннолетние не могут выступать субъектами данных правоотношений, так как они не достигли 18-летнего возраста. Все остальные права и обязанности в той или иной мере несовершеннолетний может осуществлять. Центральное место занимает ст. 38 Основного закона, закрепляющая государственную защиту материнства, детства и семьи.

В ч. 1 ст. 72 определены предметы совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов: общие вопросы воспитания, образования, науки, культуры, физической культуры и спорта (п. «е»); защита семьи, материнства, отцовства и детства (п. «ж»); семейное законодательство (п. «к»).

В 1998 г. Министерство труда и социального развития совместно с рядом регионов и при поддержке UNICEF реализовало проект по введению

⁴ Права ребенка по-американски. Защита прав детей. URL: <http://iamik.ru/> (дата обращения: 17.06.2015).

⁵ См.: Кондратьева Е. Уполномоченный по правам человека (опыт Республики Польша). URL: <http://www.urvak.ru/authorsarticles/4820/1> (дата обращения: 17.06.2015).

⁶ Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. // Рос. газета. 1993. 25 дек.

соответствующей должности в регионах России. В том же году появилось пять уполномоченных, а к 2003 г. их стало 12. В пяти субъектах Уполномоченный действовал на основании специализированного закона. 29 марта 2005 г. было подписано соглашение о взаимном сотрудничестве региональных Уполномоченных по правам ребенка в интересах детей, была создана их Ассоциация⁷. Огромное значение имело принятие Указа Президента РФ от 1 сентября 2009 г. № 986 «Об Уполномоченном при Президенте Российской Федерации по правам ребенка»⁸.

К сентябрю 2010 г. данный институт действовал уже в 48 регионах, к 2011 г. – в 62, а к 2012 г. – в 83 регионах. В настоящее время рекомендацию об учреждении такой должности приняли все субъекты РФ.

Деятельность Уполномоченных по правам ребенка в регионах регулируется специальными законами, указами глав республик, постановлениями и распоряжениями губернаторов, а также посредством иных правовых документов. Наиболее эффективным, на наш взгляд, является принятие специального комплексного закона об Уполномоченном по правам ребенка в соответствующем субъекте.

Такие законы приняты более чем в 50 субъектах РФ. Так, Закон Новосибирской области № 410-ОЗ «Об Уполномоченном по правам ребенка в Новосибирской области»⁹ определил статус, основные направления деятельности, а также порядок назначения и освобождения от должности детского омбудсмена. Уполномоченный по правам ребенка в данном субъекте РФ назначается на должность большинством голосов от установленного числа депутатов Законодательного собрания Новосибирской области. Для обеспечения деятельности Уполномоченного по правам ребенка в данном субъекте создан его аппарат. Указанный закон является наиболее проработанным, детально закрепляющим статус Уполномоченного по правам ребенка. В большинстве же субъектов РФ данная должность учреждается и функционирует в рамках исполнительного органа или в структуре аппарата Уполномоченного по правам человека.

Опираясь на то, что детский омбудсмен наделен властными полномочиями, следует говорить о необходимости утверждения принципа независимости его деятельности. Если Уполномоченный будет зависим от каких-либо других органов власти субъекта или иных публичных институтов, то он не сможет в полной мере реализовать свои права, что негативно скажется на эффективности защиты прав несовершеннолетних.

Некоторые авторы поддерживают предложение об обязательном существовании такого принципа, отмечая, что независимость – главный принцип функционирования Уполномоченного по правам ребенка,

⁷ См.: Устинович Е. С., Фоломеева Н. В. Политико-правовые основы становления детских омбудсменов в субъектах Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 10. С. 18–21.

⁸ Рос. газета. 2009. 4 сент.

⁹ Об Уполномоченном по правам ребенка в Новосибирской области : закон Новосибирской области от 10 декабря 2013 г. № 410-ОЗ // Советская Сибирь. 2013. 17 дек.

поскольку гарантируется такими нормативными правовыми актами, как Парижские принципы, Декларация и План действий «Мир, пригодный для жизни детей». Наличие именно независимости Уполномоченного будет способствовать полноценной реализации на территории Российской Федерации требований Конвенции ООН о правах ребенка. Независимость Уполномоченного необходимо определять как свободу от влияния и вмешательства со стороны государственных органов и должностных лиц в осуществлении его профессиональных полномочий¹⁰.

Принцип независимости получил закрепление в Законе Пермского края «Об Уполномоченном по правам ребенка в Пермском крае»¹¹. В структуре аппарата Уполномоченного в соответствии с этим законом даже образован отдел по защите прав ребенка численностью не менее пяти государственных гражданских служащих. Законы об Уполномоченном по правам ребенка существуют также в Астраханской, Вологодской, Самарской и других областях и регионах страны.

В Чеченской Республике Уполномоченный по правам ребенка осуществляет свою деятельность в рамках института Уполномоченного по правам человека в Чеченской Республике, который назначает и освобождает от должности детского омбудсмена. Данная должность была введена Конституционным законом Чеченской Республики «Об уполномоченном по правам человека в Чеченской Республике»¹² в целях обеспечения эффективной защиты прав и интересов ребенка в Чеченской Республике. Аналогичным образом закреплены статусы уполномоченных по правам ребенка в Красноярском крае и Ростовской области.

В республиках, входящих в состав Российской Федерации, статус детского омбудсмена закрепляется, как правило, указами глав республик.

В Республике Алтай действует Указ Главы Республики Алтай «Об Уполномоченном по правам ребенка в Республике Алтай»¹³. В данном субъекте РФ детский омбудсмен назначается на должность и освобождается от нее Главой Республики, которому он подчинен непосредственно.

Указом Президента Республики Бурятия «Об Уполномоченном по правам ребенка в Республике Бурятия»¹⁴ данная должность учреждена в структуре Администрации Главы Республики Бурятия и Правительства

¹⁰ См.: *Шамрин М. Ю.* Административно-правовой статус Уполномоченного по правам ребенка : дис. ...канд. юрид. наук. М., 2014. С. 15.

¹¹ Об Уполномоченном по правам ребенка в Пермском крае : закон Пермского края от 28 августа 2013 г. № 231-ПК // Бюллетень законов Пермского края, правовых актов губернатора Пермского края, правительства Пермского края, исполнительных органов государственной власти Пермского края. 2013. № 34.

¹² Об Уполномоченном по правам человека в Чеченской Республике : конституц. закон Чеченской Республики от 8 февраля 2006 г. № 1-РКЗ // Вести республики. 2006. 10 февр.

¹³ Об Уполномоченном по правам ребенка в Республике Алтай : указ Главы Республики Алтай от 23 мая 2011 г. № 106-у // Звезда Алтая. 2011. 3 июня.

¹⁴ Об Уполномоченном по правам ребенка в Республике Бурятия : указ Президента Республики Бурятия от 29 октября 2010 г. № 123 // Бурятия. 2010. 3 нояб.

Республики Бурятия. В данном случае об аппарате Уполномоченного и речи быть не может: правовое, документационное, информационно-аналитическое, финансовое, материально-техническое и иное обеспечение деятельности осуществляется подразделениями Администрации Главы Республики. Аналогичные акты действуют в республиках Ингушетия, Дагестан, Марий Эл, Кабардино-Балкарская, Коми, Северная Осетия, Мордовия и Удмуртия.

Правовой статус Уполномоченного по правам ребенка в областях (субъектах РФ) определяется, как правило, нормативными правовыми актами высшего должностного лица соответствующего субъекта.

Так, 5 февраля 2010 г. губернатором Омской области был издан Указ «Об Уполномоченном при губернаторе Омской области по правам ребенка»¹⁵. Очевидно, что обеспечение деятельности возлагается на аппарат губернатора и правительства соответствующей области. Данный нормативный правовой акт достаточно фрагментарно закрепляет правовое положение Уполномоченного по правам ребенка и в большей степени копирует содержание Указа Президента РФ от 1 сентября 2009 г. № 986 «Об Уполномоченном при Президенте Российской Федерации по правам ребенка».

В Сахалинской области материально-техническое и финансовое обеспечение деятельности Уполномоченного по правам ребенка осуществляет департамент управления делами губернатора и правительства Сахалинской области, предусмотрен также институт помощников, осуществляющих работу на общественных началах. Назначается и освобождается от должности Уполномоченный по правам ребенка высшим должностным лицом Сахалинской области – губернатором.

Согласно постановлению губернатора Костромской области «Об утверждении Положения об Уполномоченном по правам ребенка при губернаторе Костромской области»¹⁶ для обеспечения деятельности Уполномоченного по правам ребенка могут назначаться его представители в муниципальных образованиях, определяются права, обязанности и порядок деятельности представителей, которые осуществляют свои полномочия на общественных началах.

Статус Уполномоченного по правам ребенка в Курской области закрепляется постановлением губернатора «Об Уполномоченном по правам ребенка при губернаторе Курской области»¹⁷, который содержит лишь права и порядок назначения и освобождения от должности Уполномо-

¹⁵ Об Уполномоченном при губернаторе Омской области по правам ребенка : указ губернатора Омской области от 5 февраля 2010 г. № 7 // Омская правда. 2010. 12 февр.

¹⁶ Об утверждении Положения об Уполномоченном по правам ребенка при губернаторе Костромской области : постановление губернатора Костромской области от 10 марта 2011 г. № 31 // СП-нормативные документы. 2011. № 11.

¹⁷ Об Уполномоченном по правам ребенка при губернаторе Курской области : постановление губернатора Курской области от 1 июня 2011 г. № 204-пг // Курская правда. 2011. 4 авг.

ченного. В отличие от указанного документа в постановлении губернатора Белгородской области «Об утверждении положения об Уполномоченном по правам ребенка в Белгородской области»¹⁸ получили отражение основные задачи, принципы деятельности, функции, права и гарантии деятельности Уполномоченного по правам ребенка в Белгородской области. Но и в данном субъекте, как и в Амурской и Магаданской областях, детский омбудсмен не имеет собственного аппарата.

Существует ряд субъектов РФ, в которых правовая база, регулирующая рассматриваемый институт, достаточно скромна. Так, в Чукотском автономном округе действует только распоряжение губернатора Чукотского автономного округа от 26 февраля 2010 г. № 22-рг¹⁹, которое закрепляет лишь права детского омбудсмена.

В Воронежской области, например, такая должность, учреждена при губернаторе. Уполномоченный по правам ребенка при губернаторе Воронежской области действует на основании Закона Воронежской области от 3 июня 2013 г. № 87-ОЗ «Об отдельных мерах по защите прав ребенка на территории Воронежской области»²⁰. Непосредственно статусу детского омбудсмена посвящена лишь ст. 6, содержащая перечень его прав, и отмечается, что должность уполномоченного по правам ребенка при губернаторе Воронежской области является должностью государственной гражданской службы Воронежской области, которая учреждается в правительстве Воронежской области.

Согласно информации о работе Уполномоченного по правам ребенка при губернаторе Воронежской области с 1 января по 29 декабря 2014 г. поступило 732 обращения, из них 296 – на личном приеме. Обращения поступают также по почте (138), в электронной форме (184), а также по телефону (114). Чаще всего к Уполномоченному обращаются родители (427), иные граждане (103) и родственники детей (74). Реже всего обращаются сами дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей. В 2014 г. только одно такое обращение было направлено Уполномоченному.

Наиболее подверженными нарушениям прав несовершеннолетних являются сферы проживания с родителями, воспитания и заботы с их стороны, права на общение с родителями и другими родственниками; защиты прав детей в образовательных учреждениях, а также сфера социального обеспечения.

В ряде субъектов детский омбудсмен действует на основании законодательных актов, регулирующих либо однородные (Тюменская об-

¹⁸ Об утверждении положения об Уполномоченном по правам ребенка в Белгородской области : постановление губернатора Белгородской области от 18 января 2012 г. // Белгородские известия. 2012. 20 янв.

¹⁹ Об Уполномоченном при губернаторе Чукотского автономного округа по правам ребенка : распоряжение губернатора Чукотского автономного округа от 26 февраля 2010 г. № 22-рг // Ведомости. 2010. 5 марта.

²⁰ Об отдельных мерах по защите прав ребенка на территории Воронежской области : закон Воронежской области от 3 июня 2013 г. № 87-ОЗ // Молодой коммунар. 2013. 8 июня.

ласть)²¹, либо иные общественные отношения (Архангельская область)²². В последнем случае статусу Уполномоченного были посвящены ст. 11.1 «Замещение государственной должности уполномоченного по правам ребенка и уполномоченного по защите прав предпринимателей» и 11.2 «Порядок освобождения лица, замещающего государственную должность заместителя губернатора Архангельской области, министра Архангельской области, уполномоченного по правам ребенка, уполномоченного по защите прав предпринимателей, от должности». И только 14 ноября 2014 г. на основании ранее указанных статей был принят специализированный областной закон²³.

Если обратиться к зарубежному опыту правового регулирования рассматриваемого института, то основным нормативным правовым актом, предусматривающим права несовершеннолетних в США, выступает федеральная Конституция. В преамбуле определена значимость статуса будущих поколений: «Мы, народ Соединенных Штатов, с целью образовать более совершенный Союз, установить правосудие, гарантировать внутреннее спокойствие, обеспечить совместную оборону, содействовать всеобщему благоденствию и закрепить блага свободы за нами и потомством нашим провозглашаем и устанавливаем настоящую Конституцию для Соединенных Штатов Америки»²⁴. В Основном законе ребенок рассматривается как полноправная личность, в нем указан лишь один запрет для несовершеннолетних – участие в выборах. Штаты принимают свое законодательство, в каждом из них приняты свои нормативные правовые акты по защите прав несовершеннолетних.

Следует отметить, что США подписали Конвенцию о правах ребенка, но не ратифицировали ее. В США юноши и девушки, заручившись согласием родителей, имеют право идти на военную службу с 17 лет, а согласно Конвенции детьми являются человеческие существа, не достигшие 18 лет, не имеющие права служить в армии.

Во всех штатах США закрепилось правило о сообщении гражданами в правоохранительные органы о плохом или жестоком обращении с несовершеннолетними. Это даже получило название – система обеспечения благополучия ребенка, которая подразумевает, что соседи или просто проходящие мимо люди могут позвонить в полицию и сообщить, что ребенок находится дома один. В 18 штатах такая реакция закреплена как обязанность. Когда начинается расследование по такого рода делам, функции следователя возлагаются на сотрудников Агентства защиты де-

²¹ О защите прав ребенка : закон Тюменской области от 7 мая 1998 г. № 24 // Тюменские известия. 1998. 2 июня.

²² О статусе лиц, замещающих государственные должности Архангельской области в исполнительных органах государственной власти Архангельской области : областной закон от 20 мая 2009 г. № 30-3-ОЗ // Волна. 2009. 27 окт.

²³ Об Уполномоченном при губернаторе Архангельской области по правам ребенка : закон Архангельской области от 14 ноября 2014 г. № 211-12-ОЗ // Там же. 2014. 25 нояб.

²⁴ Конституции зарубежных стран : сборник. М., 2012. С. 181.

тей: опрос родителей, заявителей, свидетелей, детей, направление на медицинское освидетельствование и т.д. В случае выявления фактов дурного обращения с детьми могут быть приняты следующие меры: отобрание детей для помещения в приют, определение под опеку другой семьи на время расследования, направление родителей на консультацию с психологом, лишение родительских прав. Последнее осуществляется только по решению суда соответствующего штата. Обратим внимание, что в США существует именно термин «дурное обращение с ребенком» – это действия родителей, опекунов или одного из них, которые привели к смерти, серьезному физическому или эмоциональному ущербу, к эксплуатации ребенка, либо к возникновению риска для жизни и здоровья ребенка. Делами об изнасиловании несовершеннолетних, нанесении им побоев занимается полиция.

В российском законодательстве используется понятие «жестокое обращение» и упоминается в ст. 156 Уголовного кодекса Российской Федерации²⁵. В данной статье предусмотрена ответственность за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязанностей по воспитанию несовершеннолетнего родителем или иным лицом, на которое возложены эти обязанности, а равно педагогическим работником или другим работником образовательной организации, медицинской организации, организации, оказывающей социальные услуги, либо иной организации, обязанной осуществлять надзор за несовершеннолетним, если это деяние соединено с жестоким обращением с несовершеннолетним. Согласно п. 11 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 27 мая 1998 г. № 10 «О применении судами законодательства при разрешении споров, связанных с воспитанием детей»²⁶ под жестоким обращением понимается не только осуществление родителями физического или психического насилия над несовершеннолетними, но и применение недопустимых способов воспитания, а именно: грубое, пренебрежительное, унижающее человеческое достоинство обращение с детьми, оскорбление или эксплуатация детей.

В Соединенных Штатах эмансипация несовершеннолетнего связана со вступлением в брак, службой в армии с 17 лет или в случае, если суд штата придет к выводу о необходимости «развода» с родителями (это официальный термин, используемый во всех штатах) в целях защиты его интересов. Для осуществления «развода» необходимо достижение возраста 14 лет, наличие собственного заработка и сложная семейная ситуация.

Часть 1 ст. 27 Гражданского кодекса Российской Федерации²⁷ закрепляет, что лицо по достижении 16 лет, работающее по трудовому догово-

²⁵ Уголовный Кодекс Российской Федерации : федер. закон от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (с изм. от 30.03.2015) //Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 25. Ст. 2954 ; 2015. № 13. Ст. 1811.

²⁶ Рос. газета. 1998. 10 июня.

²⁷ Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть первая : федер. закон от 30 ноября 1994 г. № 52-ФЗ (с изм. от 06.04.2015) // Рос. газета. 1994. 8 дек. ; 2015. 8 апр.

ру или занимающееся предпринимательской деятельностью, может быть объявлено полностью дееспособным. Данное решение принимается органом опеки и попечительства с согласия родителей, усыновителей или попечителей. Но бывают случаи, когда официальные представители ребенка не дают своего согласия на эмансипацию. В такой ситуации спор разрешается судом. Полная дееспособность наступает также в случае заключения брака до наступления совершеннолетия.

Таким образом, в сфере защиты прав несовершеннолетних в России и США имеются определенные различия:

во-первых, момент защиты прав несовершеннолетних. Согласно положениям Конвенции о правах ребенка, участником которой является Российская Федерация, дети приобретают ряд основополагающих прав с момента рождения. С этим же моментом совпадает и начало их защиты. В США права ребенка защищаются еще в утробе матери: запрет аборта на поздних сроках беременности закреплен на законодательном уровне;

во-вторых, объем правоспособности лиц, не достигших 18 лет, а также основания эмансипации различны;

в-третьих, органы, осуществляющие защиту прав несовершеннолетних. В США такие функции чаще всего возлагаются на сотрудников Агентства защиты детей, которые наделены полномочиями следователей. Штаты создают также свои органы по защите прав ребенка, которые могут отличаться друг от друга и осуществлять разные функции. В судебном порядке такие дела разрешаются в последнюю очередь. В России существует ряд специализированных органов: Уполномоченный по правам ребенка как на федеральном, так и региональном уровнях, комиссии и инспекции по делам несовершеннолетних и др.;

в-четвертых, строгость наказания. В США в основном делается ставка на общественное порицание и работу психолога с преступником. В России же за преступление против несовершеннолетних можно получить реальный срок отбывания в местах лишения свободы, что определяет карательный характер наказания. В связи с этим нашей стране, с учетом ее особенностей, будет полезен опыт США в части создания системы обеспечения благополучия ребенка и эффективная работа психологов во всех случаях нарушения прав данной категории граждан. Подобная система поможет выявлять факты грубого и жестокого обращения с детьми, а психологическая помощь позволит посмотреть на проблему не только с правовой точки зрения.

Правовое положение Уполномоченного по правам ребенка в отдельных субъектах РФ имеет свои особенности, состоящие в следующем:

1. Форма нормативного правового акта, закрепляющего статус данного лица. Это могут быть специальные законы соответствующих субъектов Федерации об Уполномоченном по правам ребенка, указы, постановления и распоряжения высшего должностного лица субъекта Федерации, законодательство об охране детства, а также об Уполномоченном по правам человека.

2. Порядок назначения и освобождения от должности. Уполномоченный по правам ребенка может назначаться и освобождаться от должност-

сти законодательным органом государственной власти субъекта, высшим должностным лицом, а также Уполномоченным по правам человека в конкретном субъекте Федерации.

3. Место института Уполномоченного по правам ребенка в системе публичной власти. Уполномоченный по правам ребенка может находиться в структуре аппарата Уполномоченного по правам человека, в рамках государственного органа исполнительной власти, а также в виде самостоятельной структуры, формируемой региональным парламентом.

4. Система принципов организации и деятельности данного института. Не во всех актах, регулирующих деятельность Уполномоченного по правам ребенка, указан принцип независимости.

Это основные, лежащие на поверхности, проблемные вопросы правового регулирования статуса Уполномоченного по правам ребенка.

Для разрешения указанных противоречий и устранения неточностей, а также в целях придания законотворчеству субъектов РФ в рассматриваемом вопросе определенного единства необходимо принять Федеральный закон «Об Уполномоченном по правам ребенка в Российской Федерации». Данный закон, в частности, должен определить основы организации и деятельности рассматриваемого института как на уровне государства, так и на уровне субъекта РФ. На наш взгляд, наиболее предпочтительным является участие регионального парламента в процедуре назначения и освобождения от должности детского омбудсмена.

Основными направлениями взаимодействия уполномоченных по правам ребенка в субъектах РФ и иных правозащитных институтов могут стать следующие:

а) методическое сотрудничество между Уполномоченным при Президенте РФ по правам ребенка и уполномоченными по правам ребенка в субъектах РФ в сфере выявления типичных нарушений прав и свобод человека и гражданина, причин и условий, вызвавших данные нарушения, а также восстановления нарушенных прав;

б) обращение уполномоченных по правам ребенка в субъектах РФ к зарубежным омбудсменам и в международные правозащитные органы с запросами, предложениями с целью защиты или восстановления прав российских детей в случаях, когда их права были нарушены на территориях иностранных государств;

в) создание единой базы данных о результатах рассмотрения жалоб уполномоченными по правам ребенка в России и ее субъектах, тем самым предоставить возможность обеспечить доступ населения к информации о деятельности указанных лиц, в том числе о результатах проверок, проведенных ими, рекомендациях по восстановлению нарушенных прав, совершенствованию законодательства и правоприменительной практики;

г) сотрудничество Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка и уполномоченных по правам ребенка в субъектах РФ, а также зарубежных омбудсменов и международных правозащитных организаций при совместном осуществлении образовательных программ в сфере прав и свобод человека и гражданина.

Указанные нововведения позволят создать единую централизованную систему уполномоченных по правам ребенка на территории России, а также обеспечить стабильность и повысить эффективность деятельности уполномоченных, что в результате отразится на качестве защиты прав несовершеннолетних посредством рассматриваемого института.

Воронежский государственный университет

Бондарева Е. А., кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного права России и зарубежных стран

E-mail: e-a-bondareva@ya.ru

Тел.: 8 (473) 220-83-78

Руднева Е. А., магистр кафедры конституционного права России и зарубежных стран

E-mail: rudneva.liza@yandex.ru

Voronezh State University

Bondareva E. A., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Constitutional Law of Russian and Foreign States Department

E-mail: e-a-bondareva@ya.ru

Tel.: 8 (473) 220-83-78

Rudneva E. A., Master of the Constitutional Law of Russian and Foreign States Department

E-mail: rudneva.liza@yandex.ru