**Лекция 6** **Тема «Защита прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей: механизмы защиты**»

Структура лекции

1. Проблема защиты прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей
2. Национальный механизм защиты прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей
3. **Проблема защиты прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей**

Проблема защиты прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, является одной из наиболее острых как на международном, так и национальном уровнях. Генеральный секретарь ООН в специальном докладе А 74/231 от 27 июля 2019 года «О состоянии Конвенции о правах ребенка», посвященном правам детей, оставшихся без попечения родителей, особо отметил, что данная категория детей чаще, чем их сверстники сталкивается с нарушениями прав человека, в частности, с социальной изоляцией, насилием, злоупотреблениями, отсутствием заботы и эксплуатацией1 . По своему характеру механизм защиты прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, представляет собой систему специальных правовых норм, институтов, способов и процедур, предусмотренных для защиты данной категории детей как наиболее сложной и социально уязвимой группы. Термин механизм (в пер. с греч. mechane – машина) означает внутреннее устройство системы, которое приводит ее в действие. Согласно Толковому словарю С. И. Ожегова механизм – это приспособление (устройство), определяющее порядок какого-либо вида деятельности; система процессов, из которых складывается само явление. В юриспруденции категория «механизм» используется для обозначения целого ряда правовых явлений: механизм правового регулирования, механизм реализации права, механизм имплементации, механизм защиты прав человека, механизм защиты прав ребенка и др. При этом независимо от наполнения содержания категории, сущность юридического механизма всегда заключается в преобразовании абстрактных правовых предписаний в реально действующие права и обязанности человека. Значение механизма защиты прав ребенка заключается в создании системы действующих правовых средств, способствующих эффективной реализации данной категории прав.

В юридической теории и практике отсутствует единство мнений о понятии механизма защиты прав ребенка. Первый аспект понятия механизма защиты прав ребенка связан с характером средств, образующих его содержание. В рамках широкого понимания механизма защиты прав ребенка в него включаются не только юридические, но и социальные средства обеспечения прав ребенка. Так, правовед В. И. Абрамов под защитой прав ребенка понимает систему средств, направленных на реализацию прав ребенка, включая судебную защиту, законодательные, экономические, организационно-технические, а также другие средства и мероприятия, включая самозащиту прав ребенка. В Докладе Генсека ООН «О состоянии Конвенции о правах ребенка» 2019 года, направленному на поощрение и защиту прав детей, оставшихся без попечения родителей, особое внимание уделено необходимости создания доступных и безопасных специальных механизмов внутри всех учреждений альтернативного ухода за детьми.

Второй аспект понятия механизма защиты прав ребенка связан с определением уровней защиты данных прав, включаемых в его содержание. Традиционно в содержание механизма защиты прав ребенка включают: международные, региональные и национальные механизмы. В частности, М. Н. Садовникова выделяет:

уровень международно-правовой защиты прав детей, уровень региональных международных сообществ, уровень внутригосударственных механизмов защиты прав ребенка. М. В. Немытина предлагает включать в содержание механизма защиты прав ребенка в качестве самостоятельного уровня защиты – уровень органов местного самоуправления. Защита прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в России долгое время преимущественно осуществлялась на уровне органов местного самоуправления. Соответственно, включение в содержание механизма защиты прав ребенка механизмов четырех уровней представляется совершенно обоснованным поскольку обязанность обеспечивать реализацию, восстановление и защиту прав ребенка закрепляется как на международном и региональном, так и на национальном, и местном уровнях.

Структуру механизма защиты прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей образует целый ряд взаимодействующих элементов. Большинство авторов отождествляют элементы механизма правового регулирования и механизма защиты прав ребенка, относя к ним: правовые нормы, нормативные акты, правовые отношения, индивидуальные акты, правосознание и правовую культуру.

В функциональном плане структура механизма защиты прав ребенка традиционно включает две самостоятельные системы, функционирование которых основывается на разных принципах:

1) судебный механизм защиты прав ребенка;

2) внесудебный (административный) механизм защиты прав ребенка.

Отличие данных систем защиты прав ребенка основывается на целом ряде признаков: субъектах применения, принципах организации и функционирования, процедуре реализации, актах правоприменения. При этом основным ключевым элементом механизма защиты прав ребенка традиционно признается судебный механизм. Приоритет судебного механизма определяется его эффективностью, универсальностью, особой ролью суда в системе разделения властей и механизме государственных органов.

Механизмы защиты прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, отличаются определенной спецификой и включают в себя дополнительные средства для обеспечения правовой и социальной защиты данной категории детей. Согласно ст. 20 Конвенции о правах ребенка от 20 ноября 1989 года ребенок, который временно или постоянно лишен своего семейного положения или который в его собственных наилучших интересах не может оставаться в таком окружении, имеет право на особую защиту и помощь, представляемые государством. Таким образом, механизм защиты прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, можно рассматривать как особенную часть общего механизма защиты прав ребенка, обладающую особыми признаками и включающую в себя дополнительные элементы и средства защиты, предусмотренные для данной категории детей как наиболее сложной и социально уязвимой группы детей.

1. **Национальный механизм защиты прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей**

Национальный механизм защиты прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, включает в себя систему правовых норм, а также комплекс государственных и негосударственных институтов, призванных обеспечить особую защиту прав данной категории детей. Нормативно-правовую основу функционирования данного механизма образует целый комплекс нормативноправовых актов, центральное место среди которых принадлежит Федеральному закону от 21 декабря 1996 г. № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей», устанавливающему легальные определения «детей-сирот»» и «детей, оставшихся без попечения родителей».

Согласно ст. 1 Федерального закона «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» дети-сироты – это дети, родители которых или единственный родитель которых умер. Дети, оставшиеся без попечения родителей – это достаточно широкая категория, которая охватывает детей, которые по тем или иным причинам остались без попечения родителей. При этом перечень причин, по которым дети остались без родительского попечения, является открытым.

Институциональный элемент механизма защиты прав детей-сирот подразделяется на юрисдикционный и неюрисдикционный. Юрисдикционный механизм традиционно понимается как система органов государственной власти, наделенная специальными полномочиями и действующая в рамках особых процедур по обеспечения и защите прав ребенка. Для исполнения своей обязанности по обеспечению прав ребенка государство создает разветвленную систему органов, наделенных полномочиями по реализации правозащитной функции. Государственный механизм защиты прав ребенка в РФ представляет собой сложную многоаспектную многоуровневую систему правовых средств, направленных на обеспечение восстановления и реализации нарушенных, ограниченных прав ребенка. Многоуровневость государственного механизма защиты прав ребенка означает, что элементы защиты создаются как на федеральном, также и на региональном уровнях (уровне субъектов РФ). Так, например, институт Уполномоченного по правам ребенка создан как на уровне РФ, так и на уровне субъектов РФ.

Судебный механизм защиты прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей в РФ.

Судебная защита прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, осуществляется преимущественно в рамках гражданского судопроизводства (гражданско-правовая форма защиты прав ребенка). Согласно ст. 8 Семейного кодекса РФ защита семейных прав осуществляется в рамках гражданского судопроизводства.

Гражданско-правовую форму судебной защиты прав детейсирот и детей, оставшихся без попечения родителей, осуществляют суды общей юрисдикции. Суд общей юрисдикции – это судебный орган, рассматривающий гражданские, административные и уголовные дела. Суды общей юрисдикции рассматривают все гражданские и административные дела о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и охраняемых законом интересов, за исключением дел, которые законом отнесены к подведомственности других судов. Систему судов общей юрисдикции образуют: федеральные суды – районные (городские, межрайонные) суды и суды субъектов РФ – мировые судьи.

Ребенок, утративший родительское попечение, обладает особым видом правосубъектности. Специфичность правосубъектности детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, заключается в двух основных моментах: 1) наличии специальных прав, определяющих статус; 2) наличии особого порядка реализации прав и свобод посредством специальных субъектов.

Семейное законодательство наделяет детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, системой дополнительных прав и гарантий, закрепляя их в специальном законодательстве. Основное место в системе данных актов принадлежит Федеральному закону от 21 декабря 1996 года № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей»1 , который наделяет данную категорию детей дополнительными правами в сфере: образования, медицинского обслуживания, обеспечения имуществом и жильем, реализации права на труд и защиты от безработицы. Ряд дополнительных прав закреплен в Семейном кодексе РФ в отношении детей, находящихся под опекой и попечительством, а также в организациях для детей-сирот: статья 148 «Права детей, находящихся под опекой и попечительством» и статья 155.3 «Права детей, оставшихся без попечения родителей и находящихся в организациях для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» СК РФ. Таким образом, государство устанавливает право данных детей на особую государственную защиту, дополнительно закрепляя права и гарантии реализации их прав и интересов.

Второй особенностью правосубъектности детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, заключается в том, что их неполная дееспособность восполняется особыми субъектами: органами опеки и попечительства и лицами, замещающими родителей. Согласно п. 2 ч. 1 ст. 56 Семейного кодекса РФ защита прав и законных интересов ребенка осуществляется родителями (лицами, их замещающими), а в случаях, предусмотренных законом органами опеки и попечительства, прокурором и судом.

При этом семейное законодательство закрепляет особое право ребенка, лишенного родительского попечения, на защиту от лиц, замещающих родителей, в случае нарушения его законных прав и интересов. При возникновении нарушений со стороны усыновителей, опекунов, попечителей, администрации органов для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, ребенок может обратиться за защитой своих прав в орган опеки и попечительства, а с 14 лет предусматривается возможность самостоятельного обращения в суд (ч. 2 ст. 56 СК РФ). Проблема заключается в том, что в процессуальном законодательстве отсутствует механизм реализации данного права.

Дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, обладают правом на бесплатную юридическую помощь, которая может быть им оказана уполномоченным государственным органом. Право на бесплатную юридическую помощь могут реализовать как дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, так и представляющие их законные представители. Процедура обращения за бесплатной юридической помощью реализуется в рамках заявительного порядка с обязательным подтверждением своего статуса. Согласно ст. 17 Федерального закона от 21.11. 2011 года № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в РФ» для оказания гражданам бесплатной юридической помощи в соответствии с законами субъектов РФ могут создаваться государственные юридические бюро и привлекаться к участию в государственной системе бесплатной юридической помощи адвокаты. Соответственно, специальным органом, уполномоченным оказывать бесплатную юридическую помощь от имени государства на уровне субъекта РФ, является – Государственное юридическое бюро, предоставляющее все виды бесплатной юридической помощи, предусмотренные законом.

Дела о защите прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и семейных прав, связанных с защитой прав ребенка, рассматриваются в исковом и особом порядках. Гражданское процессуальное законодательство РФ не выделяет в отдельный вид производства рассмотрение и разрешение дел, связанных с защитой прав ребенка. В ГПК РФ отсутствует специальная глава, устанавливающая особые нормы в отношении несовершеннолетних и в отношении детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

В правовой науке и юридической практике существует несколько оснований классификации дел о защите прав ребенка в гражданском судопроизводстве. Преобладающим является подход, согласно которому вся совокупность дел о защите прав ребенка делится на две категории: 1) дела, прямо связанные с защитой прав ребенка; 2) дела, связанные с защитой семейных прав, в которых защита прав ребенка осуществляется только косвенно.

В исковом порядке рассматривает большинство дел в отношении детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Так, в исковом порядке рассматриваются дела о лишении родительских прав, ограничении родительских прав, восстановлении в родительских правах, дела об отмене усыновления. В исковом порядке осуществляется защита субъективных прав ребенка посредством их признания, присуждения к совершению определенных действий либо воздержанию от них, прекращение (изменение) отношений. Средством защиты права в исковом порядке выступает исковое заявление, представляющее обращенное к суду требование о защите нарушенного или оспоренного права.

Сторонами искового производства выступают: истец, лицо, обращающееся в суд с требованиями, и ответчик, лицо к которому обращены требования истца. Согласно ст. 10 Закона о дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей в качестве истцов могут выступать дети-сироты, дети, оставшиеся без попечения родителей, органы опеки и попечительства и прокурор. Законными представителями несовершеннолетних в соответствии со ст. 26 ГК РФ и ст. 64 СК РФ могут являться родители, усыновители, опекуны, попечители или иные лица, которыми для данной категории лиц являются органы опеки и попечительства. Права опекунов и попечителей подтверждаются опекунским удостоверением, которое выдается органами опеки и попечительства. Функции опеки и попечительства в отношении ребенка орган опеки и попечительства принимает на себя, если ребенку, нуждающемуся в опеке (попечительстве) в течение одного месяца не назначен опекун (попечитель). При помещении детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в соответствующие организации, функции представительства и выполнение обязанностей опекунов и попечителей возлагается на указанные организации (ч. 4 ст. 35 ГК РФ).

Ряд дел, связанных с защитой прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, рассматриваются в особом порядке. В рамках особого порядка отсутствует спор о праве, производство направлено на установление юридически значимых обстоятельств. Средством защиты в особом производстве является заявление, сторонами выступают: заявитель и заинтересованные лица. В особом порядке рассматриваются: 1) дела об установлении усыновления (удочерения); 2) дела об установлении факта признания отцовства.

Внесудебные механизмы защиты прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей в РФ.

Важная роль в защите детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, принадлежит органам прокуратуры. Правовой основой осуществления прокурорского надзора за соблюдением законов о несовершеннолетних и молодежи является Конституция РФ (ст. 129), Федеральный закон от 17 января 1992 года «О прокуратуре РФ», Приказ Генеральной Прокуратуры РФ № 188 от 26 ноября 2007 года «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о несовершеннолетних и молодежи».

В сфере защиты прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, можно выделить две основные формы деятельности прокуратуры: надзорную деятельность и участие прокуроров судах. Надзорная деятельность прокуратуры за соблюдением прав несовершеннолетних представляет собой комплексное направление деятельности прокуратуры, которое затрагивает все отрасли прокурорского надзора.

Приказ Генпрокуратуры № 188 от 26 ноября 2007 года особое внимание уделяет организации надзора за соблюдением прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, закрепляя в качестве отдельных направлений деятельности прокуратуры:

надзор за исполнением законодательства о социальной защите ребенка, с обращением особого внимания на своевременность оказания помощи детям, находящимся в социально опасном положении, детям из малообеспеченных семей (абз. 1 п. 3 Приказа № 188) и надзор за исполнением органами и учреждениями системы профилактики, их должностными лицами требований закона о выявлении беспризорных и безнадзорных детей, семей, находящихся в социально опасном положении, а также за соблюдением ими обязанностей информировать о них компетентные органы для защиты и восстановления прав детей.

Существенную роль в защите прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей играет такая функция прокуратуры как участие прокуроров в судах, которая осуществляется в двух формах: 1) обращение с исковым заявлением (инициирование процесса); 2) участие в деле для дачи заключения.

Семейный кодекс РФ предусматривает ряд оснований, при которых прокурор наделяется правом на подачу исков в защиту прав ребенка. К случаям обращения прокурора в суд в защиту прав ребенка либо в защиту семейных прав, связанных с правами ребенка, относятся исковые заявления:

1) о лишении родительских прав (ч. 1 ст. 70 СК РФ);

2) об ограничении родительских прав (ч. 3 ст. 73 СК РФ);

3) о признании недействительным соглашения об уплате алиментов, нарушающем интересы получателя алиментов (ст. 102 СК РФ);

4) об отмене усыновления (ст. 142 СК РФ); 5) о защите прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей (ст. 10 Федерального закона от 21 декабря 1996 г. № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей»).

Второй формой участия прокурора в гражданском процессе является дача заключения по делу. Заключение прокурора содержит юридическую квалификацию обстоятельств дела, исследование доказательств и указание на правовую основу дела. Профессор В. В. Ярков полагает, что поскольку прокурор является представителем государства, и это обязывает его быть максимально объективным в оценке объяснений сторон, показаний свидетелей, заключения эксперта, он не может воздержаться от дачи заключения по делу.

Прокурор дает заключение после исследования всех доказательств по делу (ст. 189 ГПК РФ), то есть до начала судебных прений. В настоящее время необходимость участия прокурора по делу в целях дачи заключения определяется только законом.

Прокурор обязан давать заключение по целому ряду дел по защите прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также связанных с ними дел, вытекающих из семейных правоотношений:

1) об усыновлении (ч. 1 ст. 125 СК РФ);

2) об отмене усыновления (ч. 2 ст. 140 СК РФ);

3) о лишении родительских прав (ч. 2 ст. 70 СК РФ);

4) об ограничении родительских прав (ч. 2 ст. 72 СК РФ);

5) о восстановлении родительских прав (ч. 4 ст. 73 СК РФ);

6) о возвращении ребенка или осуществлении прав доступа (ч. 1 ст. 244.15 ГПК РФ).

Необходимо особо отметить, что среди дел, по которым прокурор дает заключение, присутствуют одновременно и дела, которые могут быть инициированы самим прокурором. Так, например, по делам о лишении, ограничении и восстановлении в родительских правах прокурор может выступать и процессуальным истцом, и давать заключение. В данных случаях, если прокурор выступает процессуальным истцом, то заключение по делу он не дает, поскольку данные формы участия прокурора являются взаимоисключающими. Если же прокурор не является инициатором возбуждения дела, то на нем лежит обязанность участвовать в гражданском процессе и дать заключение по делу.

Органы опеки и попечительства. Главным внесудебным национальным механизмом защиты прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, являются органы опеки и попечительства. Именно на данные органы возложена основная задача по обеспечению и защите прав данной категории детей.

Правовой основой деятельности органов опеки и попечительства является Федеральный закон от 24 апреля 2008 года «Об опеке и попечительстве», который в редакции 2009 года позволяет передавать данные функции органам местного самоуправления (ст. 6). Органы опеки и попечительства, как правило, имеют территориальные подразделения в каждом муниципальном районе, либо во внутригородском муниципальном образовании. До 2008 года органы опеки и попечительства были муниципальными органами.

Конкретизации полномочий органов опеки и попечительства содержится в профессиональном стандарте «Специалист органов опеки и попечительства», утвержденном приказом Министерства труда и социальной защиты РФ от 18.11.2013 № 608н. Согласно данному стандарту основная цель профессиональной деятельности специалиста системы органов опеки и попечительства – предотвращение нарушений, обеспечение и защита прав и законных интересов детей, их социальных и иных государственных гарантий, включая установленные в международных договорах и соглашениях с участием РФ, надзор за деятельностью опекунов и попечителей.

Основным направлением деятельности органов опеки и попечительства является устройство детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в семьи либо в организации для данных детей. В настоящее время существует четыре формы устройства детей, оставшихся без попечения родителей, в семьи: усыновление, опека и попечительство, приемная семья, патронатная семья.

В зависимости от формы устройства ребенка в семью отличаются основания возникновения отношений между ребенком и се мьей, и правовой характер данных взаимоотношений. При усыновлении основанием возникновения отношений между ребенком и семьей является вступившее в законную силу судебное решение, наделяющее ребенка и усыновителей отношениями родства; при опеке и попечительстве – акт органов опеки и попечительства и договор с опекуном (попечителем), наделяющего последнего полномочиями защиты и представительства в отношении подопечного; приемная семья создается на основании договора, ее особенностью является сохранение родственных отношений ребенка с биологическими родителями; патронатная семья – это временная форма устройства ребенка в семью, основанная на договоре с органами опеки и попечительства, в случаях, если такая форма предусмотрена законодательством субъектов РФ. Основная задача органов опеки и попечительства в данной сфере состоит первоначально в выявлении детей, нуждающихся в родительском попечении, и организации их устройства в семью.

Вторым важным направлением органов опеки и попечительства в отношении детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, является контроль за соблюдением прав данных детей после их устройства в семьи и организации для детей-сирот. Основная задача органов опеки и попечительства в данной сфере состоит в обеспечении безопасности детей и восстановлении нарушенных прав. Для реализации данной функции органы опеки и попечительства наделены широкими полномочиями.

Органы опеки и попечительства могут обратиться в суд с исковым заявлением в защиту прав ребенка либо в защиту семейных прав, связанных с правами ребенка в следующих случаях:

1) о лишении родительских прав (ч. 1 ст. 70 СК РФ);

2) об ограничении родительских прав (ч. 3 ст. 73 СК РФ);

3) о признании недействительным соглашения об уплате алиментов, нарушающем интересы получателя алиментов (ст. 102 СК РФ);

4) об отмене усыновления (ст. 142 СК РФ);

5) о защите прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей (ст. 10 Федерального закона от 21 декабря 1996 г № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей»).

При подаче искового заявления органы опеки и попечительства наделяются всеми правами и обязанности стороны в процессе.

Институт Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка

Должность Уполномоченного по правам ребенка1 является важным элементом механизма защиты детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Требование об учреждении данного института в качестве обязательного элемента механизма защиты прав ребенка закреплено в Конвенции о правах ребенка 1989 года. Заключительные замечания Комитета ООН по правах ребенка по итогам рассмотрения второго и третьего периодического доклада РФ о реализации Конвенции о правах ребенка содержали рекомендации о введении в РФ независимого контроля за положением детей и об учреждении института уполномоченного по правам ребенка.

Особенностью возникновения института Детского омбудсмена в России стал тот факт, что инициатива по его созданию возникла на региональном уровне. В 1998 году в качестве пилотного проекта были учреждены Уполномоченные по правам ребенка в пяти российских регионах: Волгоградской, Калужской, Ростовской областях, Санкт-Петербурге и Екатеринбурге. На федеральном уровне Детский омбудсмен был введен спустя почти десять лет, Указом Президента РФ «Об Уполномоченном по правам ребенка при Президенте РФ» в 2009 году. 29 декабря 2018 года был принят Федеральный закон «Об уполномоченном по правам ребенка в Российской Федерации», который определил правовое положение и основные направления деятельности института уполномоченного по правам ребенка как на федеральном, так и на региональном уровнях, значительно расширив его полномочия.

Одной из центральных задач деятельности Уполномоченного по правам ребенка является защита детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, как наиболее уязвимых групп детей. Достижение данной задачи осуществляется посредством различных видов деятельности.

Первым направлением деятельности по защите прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, является мониторинг за соблюдением прав данной категорий детей. Основным объектом мониторинга выступают организации для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Мониторинг и профилактика нарушений прав ребенка в закрытых учреждениях также входит в обязанности Детского омбудсмена. Представляется, что задачами мониторинга Уполномоченного по правам ребенка являются выявление системных фактов нарушений прав ребенка в определенных сферах жизнедеятельности либо в деятельности определенных органов власти, определение причин им способствующих и формулирование возможных мер по их предотвращению.

При проведении мониторинга Уполномоченный имеет право запрашивать необходимые документы из соответствующих организаций и у должностных лиц. Значение мониторинга прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, чрезвычайно высоко. Мониторинг позволяет эффективно и оперативно выявлять нарушения прав детей, выявленные нарушения в ходе мониторинга направляются в органы прокуратуры и следственным органам, которые принимают соответствующие меры реагирования. Результаты мониторинга используются для создания системы превенции подобных нарушений, разработки законодательных инициатив по совершенствованию действующего законодательства, что также относится к компетенции Уполномоченного.

Так, в 2019 году Уполномоченным проведен Мониторинг соблюдения прав и законных интересов детей-инвалидов, проживающих в детских домах-интернатах. По результатам мониторинга прокуратурой было заявлено 11 исковых требований о взыскании с учреждений детских-домов интернатов за счет средств федерального бюджета неправомерно изъятых денежных средств воспитанников детских домов, которые были удовлетворены судом.

Особым объектом мониторинга Уполномоченного является деятельность по защите и восстановлению нарушенных прав усыновленных детей. Особую актуальность данная тема приобрела в связи с усыновлением российских детей иностранными гражданами. В России актуальной является проблема «вторичного сиротства», вызываемого отказом опекунов, приемных родителей, патронатных воспитателей или усыновителей от своих приемных детей.

Вторым направлением деятельности Уполномоченного в сфере защиты прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей является проведение инспекционных проверок организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. В случае обнаружения нарушений в ходе данных проверок даются рекомендации по их устранению, вносятся предложения по изменению нормативных актов, направленных на улучшение положения семей, имеющих несовершеннолетних детей, профилактику причин их неблагополучия. Так, в 2015 году Уполномоченным по правам ребенка было проинспектировано 17 субъектов РФ и 382 учреждения, что является значительным показателем работы.

Третье направление деятельности Уполномоченного – рассмотрение жалоб и обращений. По объему деятельности – это наиболее распространенная форма защиты прав детей в деятельности детского омбудсмена. Особенностью механизма Уполномоченного является возможность обращения самого несовершеннолетнего за защитой своих прав. Детский омбудсмен доступен для обращения непосредственно детей, что устраняет необходимость в посредничестве взрослых и специальных субъектов, выполняющих функции представителей в отношении детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Предоставление прав ребенку на обращение способствует более объективному рассмотрению каждой конкретной ситуации и повышению результативности рассмотрения. Данное право непосредственно закрепляется в Законе об Уполномоченном, представляет собой эффективное средство, поскольку часто нарушителями прав ребенка могут выступать его законные представители. Уполномоченный по правам ребенка рассматривает обращения граждан, в том числе несовершеннолетних, объединений граждан и организаций по вопросам, касающимся нарушения прав и законных интересов детей, в порядке, установленном Федеральным законом от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».

Четвертое направление – участие Управомоченного по правам ребенка в судах. Институт Уполномоченного по правам ребенка относится к внесудебной форме защиты прав и свобод ребенка. Первоначально детский омбудсмен в РФ был лишен каких-либо полномочий по участию в судебных разбирательствах. В Законе об Уполномоченном по правам ребенка 2018 года были добавлены полномочия, позволяющие участвовать в судебных процессах в ограниченных случаях.

Согласно ст. 6 Закона об Уполномоченном по правам ребенка участие Уполномоченного по правам ребенка в судах возможно в двух формах, посредством:

1) подачи административного иска;

2) дачи заключения в гражданском процессе. Если в процессе рассмотрения поданной жалобы на нарушения прав ребенка либо при анализе данных СМИ Уполномоченный выявит документ органа государственной власти, либо органа местного самоуправления, нарушающий права ребенка, то он может подать административный иск с целью отмены правонарушающего документа. Административные исковые заявления подготавливают, если нужно обжаловать действия (бездействия) органов государственной власти, должностных лиц этих органов. Административные иски составляются при оспаривании нормативных и ненормативных актов органов власти. Основной отличительной особенностью административных исков является то, что одной из сторон, в них участвующих, является государство. При подготовке и подаче в суд административных исков следует руководствоваться КАС РФ, нормы ГПК РФ здесь не применимы.

Правила оформления административного искового заявления содержатся в ст. 125 КАС РФ. Часть 1 указанной статьи гласит, что административное исковое заявление подается в суд в письменной форме. Как письменную форму следует расценивать и возможность подачи административного искового заявления в суд посредством заполнения формы, размещенной на официальном сайте соответствующего суда в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

Наделение Уполномоченных по правам ребенка правом на подачу административного иска в случае неисполнения либо ненадлежащего исполнения соответствующими органами государственной власти республики, муниципальными органами и организациями требований, содержащихся в заключениях Уполномоченного по правам ребенка, имеет важнейшее значение. Ранее до введения в действие Закона об Уполномоченном по права ребенка меры реагирования Уполномоченного по правам ребенка являлись исчерпанными, и дальнейшая защита прав детей была возможна Уполномоченным только путем обращения в какие-либо надзорные органы, прежде всего, в органы прокуратуры. Новеллы федерального законодательства, безусловно, усилили собственные правозащитные полномочия детских омбудсменов и предоставили больше возможностей для доведения ситуаций нарушения прав ребенка до их разрешения в интересах детей.

Второй формой участия Уполномоченного по правам ребенка в судебном процессе является дача заключения в рамках гражданского процесса. Статья 47 Гражданского процессуального кодекса РФ предусматривает возможность участия органов государственной власти, органов местного самоуправления в гражданском процессе с целью дачи заключения по делу. Данная возможность может быть реализована только в том случае, если право государственных органов или органов местного самоуправления на участие в процессе предусмотрена в специальном законодательстве, регулирующем их деятельность. Новеллой Закона об Уполномоченном 2018 года стало закрепление права Уполномоченного на участие в процессе с целью дачи заключения.

Вступить в процесс и дать заключение по существу дела Уполномоченный по правам ребенка РФ может на любой стадии процесса до удаления суда в совещательную комнату. Вступление в процесс с целью дачи заключения возможно как по собственной инициативе Уполномоченного по правам ребенка РФ, так и по инициативе лиц, участвующих в деле. В необходимых случаях Уполномоченный по правам ребенка РФ может быть привлечен для участия в деле судом (ч. 2 ст. 47 ГПК РФ).

Существует мнение, что необходимо и дальше расширять возможности Уполномоченного по участию в гражданском процессах. Так, И. С. Дикарев предлагает наделить Уполномоченного по правам ребенка комплексом процессуальных прав, обеспечивающих возможность обжалования в порядке кассации вступивших в законную силу приговоров, определений и постановлений. Сейчас Гражданский процессуальный кодекс не относит уполномоченного по правам ребенка к субъектам кассационного обжалования.

Пятое направление – правовое просвещение в сфере защиты прав ребенка и пропаганда знаний о правах и ценностях прав человека. Данное направление деятельности реализуется в основном в рамках программной деятельности, заключающейся в создании и реализации специальных проектов по защите прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. При содействии Уполномоченного были утверждены и реализованы социальные программы: «Россия – без сирот», проводимая в 2013–2020, и программа «Продукты – в помощь маме».

Комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав. Правовой основой деятельности комиссии по делам несовершеннолетних и защите прав несовершеннолетних является Федеральный закон от 24 июня 1999 года № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних». В систему комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав входят следующие элементы: 1) Правительственная комиссия; 2) комиссии, созданные высшими органами государственной власти региона и осуществляющие деятельность на территории субъекта РФ; 3) комиссии, созданные органами местного самоуправления и осуществляющие деятельность на территории муниципальных образований субъектов РФ, городские и муниципальные комиссии.

Основные задачи деятельности Правительственной комиссии отличаются от функционала региональных и муниципальных комиссий и состоят в разработке нормативных актов, целевых программ, касающихся компетенции комиссии, проведение правовой экспертизы, изучение статистической информации и информационно-аналитической деятельности.

В соответствии с Законом «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» на региональные и муниципальные комиссии по делам несовершеннолетних и защите прав несовершеннолетних возлагаются четыре основных направления деятельности:

1) координация деятельности органов и учреждений системы профилактики;

2) организация мероприятий, направленны на предупреждение безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, оказание помощи в социальной реабилитации несовершеннолетних;

3) защита прав и законных интересов в восстановлении нарушенных прав;

4) рассмотрение дел об административных правонарушениях, применении предусмотренных законодательством мер воздействия на несовершеннолетних и их родителей.

КоАП РФ рассматривает комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав в качестве главного субъекта административной юрисдикции применительно к несовершеннолетним. Комиссии имеют право возбуждать дела об административных правонарушениях несовершеннолетних, а также о злоупотреблении родителями их родительскими правами или о пренебрежении ими родительскими обязанностями в части ст. 23.2 КоАП РФ установлено, что районные комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав рассматривают:

1) дела об административных правонарушениях, совершенных несовершеннолетними;

2) дела об административных правонарушениях, совершенных в отношении несовершеннолетних, предусмотренные:

2.1) ст. 5.35 «Неисполнение родителями и иными законными представителями обязанностей по содержанию и воспитанию несовершеннолетних»;

2.2) ст. 5.36 «Нарушения порядков и сроков предоставления сведений о несовершеннолетних, нуждающихся в социальной помощи»;

2.3) ст. 6.10 «Вовлечение несовершеннолетних в употребление алкогольной и спиртосодержащей продукции, новых потенциально опасных психоактивных и одурманивающих веществ»; и др.

Важное значение для правоприменительной практики имеет установленный порядок обжалования постановлений комиссий ДНиЗП, вынесенных по делу об административном правонарушении. Согласно п. 2 ч. 1 ст. 30.1 КоАП РФ постановление КДНиЗП, вынесенное по делу об административном правонарушении, может быть обжаловано несовершеннолетним в отношении которого велось производство, законными представителями, защитниками и представителями в районный суд по месту нахождения коллегиального органа. На практике данная норма практически не применяется. При попытке подсчитать статистику таких обжалований оказалось, что за несколько лет действия этой нормы случаев обжалования постановлений комиссий в районные суды насчитывается единицы.

В настоящее время ведутся дискуссии о целесообразности существования КДНиЗП и о возможности замены комиссии органами ювенальной юстиции либо передачи части их функций судебным органам. Интересной представляется позиция С. С. Бойко, который полагает, что административно-юрисдикционные функции комиссий необходимо передать в полном объеме судам1 . Такая передача освободит данные органы от большого объема работы, предоставив им возможность сконцентрироваться на защите прав и законных интересов несовершеннолетних, и позволит создать комплексный судебный институт защиты прав детей в России (ювенальные суды).

Таким образом, комиссии по делам несовершеннолетним и защите их прав в настоящее время представляет собой квазисудебный коллегиальный орган, обладающий специальной административной юрисдикции по защите прав несовершеннолетних.