

УДК 304.4

## СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ СИСТЕМЫ ОРГАНИЗАЦИИ УСЫНОВЛЕНИЯ ДЕТЕЙ: РОЛЬ ИНСТИТУТА ДЕТСКОГО ОМБУДСМЕНА

Заруба Н. А., доктор социологических, кандидат педагогических наук,  
профессор, зав. кафедрой государственного и муниципального управления

Челенкова Е., студентка гр. МУб -151

Кузбасского государственного технического университета  
имени Т.Ф. Горбачёва

**Аннотация.** В статье рассматривается роль института уполномоченного по правам ребенка в решении актуальной проблемы усыновления детей, отмечается, что расширение функции содействия ребёнку и защиты его прав в этом направлении будет способствовать более эффективному решению этой проблемы.

**Ключевые слова:** институт уполномоченного по правам ребенка, уполномоченный по правам человека, Конвенция о правах ребенка, детский омбудсмен, Уполномоченный при Президенте РФ по правам ребенка.

В современном мире проблемы защиты и свободы прав детей стоят остро, не исключением является и Российская Федерация, не смотря на предпринимаемые государством усилия в этом направлении. Сохраняются такие социальные проблемы как детская безнадзорность и беспризорность, сиротство, высокий уровень алкоголизма и наркомании среди подростков, насилия в отношении детей, рост преступности несовершеннолетних. Особое внимание требуется также проблеме усыновления детей, так как детские дома в РФ, по-прежнему, являются атрибутом современной жизни, и их количество не уменьшается.

Все эти проблемы связаны, в частности, с отсутствием, по мнению некоторых исследователей, комплексного подхода в защите прав и интересов ребёнка в России [3 и др.]. Как проблему рассматривают другие деятельность многочисленных органов, на которые, как правило, возложены функции содействия ребёнку и защиты его прав (прокуратура, полиция, органы опеки и попечительства). В качестве аргументов рассматривается их приверженность функции контроля, а это не исчерпывает всех проблем защиты и свободы прав детей [1-2 и др.].

Созданный в 2011 г. в Кемеровской области институт Уполномоченного по правам ребёнка, за истекший период старался привлечь внимание общества к проблемам детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей и активно содействовать семейному устройству детей-сирот.

Устройство детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, на воспитание в семьи граждан – является приоритетным направлением в социально-ориентированной политике Администрации Кемеровской области.

Деятельность уполномоченного по правам человека в РФ, как показывает практика, не позволяет эффективно обеспечить защиту и восстановить нарушенные права ребёнка, эта проблема частично компенсируется активным развитием в РФ института специализированных Уполномоченных по правам ребёнка. Безусловно, нельзя снимать со счетов, что наука конституционного права в последние годы стала уделять большое внимание исследованию проблем защиты прав и свобод человека вообще и ребенка, в частности. Также в науке государственного управления проблемы защиты прав и свобод ребенка нашли свое отражение эти проблемы в работах Г. П. Будановой, А. И. Голованя, Г. Н. Кареловой, С. Б. Кордубы, С. В. Широ, А. И. Щегловой. Однако роль и место института уполномоченного по правам ребенка РФ в системе органов защиты детства требует как своего теоретического анализа, так и дальнейшей разработки и совершенствования.

Анализ отчётов по регионам РФ по итогам 2017г. в сравнении с 2016 г. показывает, что количество письменных обращений возрастает, на личном приеме у омбудсмена гражданин также растёт число побывавших, а также консультации по телефону или Интернет тоже получили больше человек чем в предыдущий год. Система региональных детских омбудсменов во главе с Уполномоченным при Президенте РФ по правам ребенка уже заняла достойное место в системе государственных органов защиты детства, стала независимым инструментом общественного контроля над соблюдением прав и законных интересов ребенка. Институт регионального детского омбудсмена сегодня сформировался в той или иной форме во всех субъектах РФ, в большинстве из них он действительно самостоятелен и не зависит от чьих-либо политических и ведомственных интересов, стал настоящим связующим звеном между государством и гражданским обществом в отношении семьи и ребенка.

В современном мире проблемы защиты и свободы прав детей стоят остро, не исключением является и Российская Федерация, не смотря на предпринимаемые государством усилия в этом направлении. Тревожат российское общество такие острые социальные проблемы как безнадзорность детей и их беспризорность, детское сиротство, не снижающийся уровень детского алкоголизма и наркомании, особенно среди подростков; насилие в отношении детей, рост преступности несовершеннолетних. В современном мире проблемы защиты и свободы прав детей стоят остро, не исключением является и Российская Федерация, не смотря на предпринимаемые государством усилия в этом направлении. Сохраняются такие социальные проблемы как детская безнадзорность и беспризорность, сиротство, высокий уровень алкоголизма и наркомании среди подростков, насилия в отношении детей, рост преступности

несовершеннолетних. Особое внимание требуется также проблеме усыновления детей, так как детские дома в РФ, по-прежнему, являются атрибутом современной жизни, и их количество не уменьшается.

Важно, что к началу XXI в. в России уже существовало 50 региональных детских омбудсменов, а в сентябре 2009 г. в РФ была официально учреждена должность Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка.

Практика создания таких структур показывает, что уже существует три разных модели учреждений и функционирования института уполномоченного по правам ребенка в субъектах РФ:

- 1) *самостоятельный государственный орган субъекта РФ, учрежденный и действующий на основании регионального закона (парламентский тип детского омбудсмента);*
- 2) *должность в структуре аппарата регионального уполномоченного по правам человека;*
- 3) *должность в структуре органов исполнительной власти (советник или помощник главы администрации субъекта РФ).*

По нашему мнению и с точки зрения мнения исследователей парламентский способ учреждения должности регионального детского омбудсмента является наиболее предпочтительным, так как он в большей степени соответствует утверждённым нормам Конвенции о правах ребенка, а также обеспечивает независимость и эффективность функционирования данного института. В докладе Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка в Тюмени 23–24 марта 2011 г., указывалось на недопустимость включения данного института в структуру аппарата уполномоченного по правам человека в регионе и допущения других нарушений при его учреждении. Следует согласиться с тем, что возложение обязанностей детского омбудсмента на должностных лиц тех или иных ведомств в системе органов исполнительной власти, депутатов, а равно и учреждение такой должности без нормативной регламентации или на общественных началах противоречит обязательствам, принятым на себя РФ перед международным сообществом

Деятельность уполномоченного по правам человека в РФ, как показывает практика, пока не позволяет эффективно и своевременно обеспечить защиту детей и восстановить уже нарушенные их права. Эта проблема частично компенсируется активным развитием в РФ института специализированных Уполномоченных по правам ребёнка. Безусловно, нельзя снимать со счетов, что современная наука конституционного права в последнее время стала серьёзно уделять внимание организации исследований по проблемам защиты прав и свобод, в целом, человека и ребенка, конкретно. Также в науке государственного управления вопросы защиты прав и свобод детей нашли свое новое отражение в многочисленных работах отечественных исследователей. И тем не менее, роль и место такой социальной структуры как институт уполномоченного по правам ребенка РФ требует

как своего теоретического анализа, так и дальнейшей разработки и совершенствования.

Актуальность этой проблемы обусловлена особо пристальным вниманием мировой общественности к вопросам защиты прав и свобод ребёнка, а это требует обязательность выработки современного механизма защиты свобод детства. Кроме того очень важной проблемой современного общества в РФ является рост количества детей в детских домах, увеличение числа социальных сирот и бюрократические препоны и преграды в вопросах усыновления детей. В решении этих проблем можно рассмотреть как предложение - это дополнение или расширение функций Уполномоченного.

Результаты анализа практики детских омбудсменов в субъектах РФ, предложенные исследователями в публикациях, позволяет обозначить их общие задачи:

- 1) необходимость обеспечения гарантий государственной защиты прав, свобод и законных интересов детей;
- 2) оказывать содействие в реализации и по восстановлению нарушенных прав и свобод ребенка;
- 3) способствовать развитию международного сотрудничества в обеспечении прав, свобод и законных интересов детей;
- 4) способствовать содействию в совершенствовании законодательства в области защиты детства;
- 5) содействовать повышению правовой культуры и правовых знаний граждан, пропаганде ведущих принципов Конвенции о правах ребенка.

Анализ результатов деятельности детских уполномоченных в регионах России на основе годовых отчётов позволяет в определённой степени проследить количество обращений граждан, в том числе, и по вопросам усыновления детей... В среднем по Российской Федерации в год к детским омбудсменам обращается по различным проблемам от нескольких сотен до тысяч детей и взрослых. В практике их работы имеют место письменные обращения граждан, личный прием, правовые консультации по телефону и др. (Табл.1)

**Табл. 1**

**Количество обращение граждан к Уполномоченному по правам ребенка Кемеровской области (2011-2017гг.)**

	Форма обращений	Год						
		2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
1.	Общее количество обращений граждан	724	910	958	887	846	819	703

2.	Из них письменных обращений	232	310	180	181	157	165	137
3.	Поступило на личном приеме	79	112	102	108	118	94	79
4.	Поступило по электронной почте	63	168	179	75	116	522	438
5.	Поступило по телефону	413	488	497	482	428	38	29
	<b>ИТОГО</b>	<b>1511</b>	<b>1988</b>	<b>1916</b>	<b>1733</b>	<b>1665</b>	<b>1638</b>	<b>1386</b>

Анализ отчётов по регионам РФ по итогам 2017г. в сравнении с 2016 г. показывает, что количество письменных обращений возрастает, на личном приеме у омбудсмана граждан также растёт число побывавших, а также консультации по телефону или Интернет тоже получили больше человек чем в предыдущий год. Представленные данные в табл.1 позволяют судить о том, что проблемы по правам ребёнка остаются острыми, о чём свидетельствует факт стабильно высокого уровня количества обращений, с одной стороны, а с другой, вера в институт детского омбудсмана. Формы обращений свидетельствуют о приоритетности электронной почты, оно возросло практически в 7 раз, а также уменьшение в 14 раз по телефону. Обращает на себя внимание анализ количества обращений на личных приемах: в 2011 -79, в 2017 -79, что вызывает необходимость, вероятно, развития содержания данной формы [ ].

Проблема усыновления детей, судя по данным отчётов, (Табл.2), не становится менее острой, не смотря на активную государственную поддержку в её решении [ ].

**Табл. 2**

**Характер обращений граждан к Уполномоченному по правам ребенка  
Кемеровской области  
(2011-2017гг.)**

	Характер обращений	Год						
		2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
1.	По вопросам защиты имущественных прав	323	202	216	198	201	215	189
2.	По вопросам прав на образование	93	76	85	63	103	77	63
3.	По вопросам прав на социальную поддержку	52	44	58	47	79	70	74
4.	По вопросам прав в сфере медицинских услуг	24	39	43	39	35	40	29

5.	По вопросам прав на семью	115	269	273	261	209	211	176
6.	По вопросам прав на безопасность	101	251	208	186	122	74	46
	Другое	71	51	78	80	69	127	105
	<b>ИТОГО</b>	<b>724</b>	<b>910</b>	<b>958</b>	<b>887</b>	<b>846</b>	<b>819</b>	<b>703</b>

Характер обращений (Табл. 2) позволяет утверждать, что из всех выше перечисленных в числе наиболее массовых – это обращение по имущественным правам ребёнка (1544) и по правам ребёнка иметь семью (1514). Из чего следует, проблема усыновления детей требует своего разрешения более эффективными технологиями, чем за период, представленный в анализе.

Анализ данных, полученных из годовых отчётов Уполномоченного по правам ребёнка Кемеровской области, о количестве усыновлённых подтверждает масштабность проблемы. (Табл.3.) и её актуальность.

**Табл. 3**  
**Количество детей усыновлённых или опекаемых в Кемеровской области**  
**( 2011- 2012гг. и 2016-2017гг.)**

№ п/п	Виды решения проблемы права ребёнка иметь семью	2011	2012		2016	2017
1.	Число детей в приёмных семьях	3548	3619		5471	5469
2.	Число детей в семьях опекунов	8936	8886		8313	7056

Данные, представленные в табл. 3, свидетельствуют, что имеет место рост количества детей в приёмных семьях на 40% в 2016 - 2017гг. в сравнении с 2016-2017гг. Это говорит о том, что пути решения этой проблемы, выбранные ранее не принесли результатов.

Понятно, что детский омбудсмен регулярно посещает организации и учреждения, организует и принимает участие в научных конференциях, ведет работу со СМИ. Это свидетельствует, в целом, как о востребованности института детского омбудсмана, но также так и о росте проблемы защиты детей и их свобод. Поэтому утверждая авторитет института уполномоченного по правам ребенка и его высокий статус в обществе, думается, следует приблизить проблему усыновления детей к их сфере влияния в обществе на качественно ином уровне, расширив полномочия и функции в этом больном для нашего общества вопросе.

Таким образом, важно отметить, что система региональных детских омбудсменов во главе с Уполномоченным при Президенте РФ по правам ребенка заняла достойное место в системе государственных органов защиты детства, стала независимым инструментом общественного контроля по соблюдению прав и законных интересов ребенка. Созданный в 2011 г. в Кемеровской области институт Уполномоченного по правам ребёнка, за истекший период старался привлечь внимание общества к проблемам детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей и активно содействовать семейному устройству детей-сирот. Устройство детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, на воспитание в семьи граждан – является приоритетным направлением в социально-ориентированной политике Администрации Кемеровской области

В целом можно прийти к выводу, что институт регионального детского омбудсмана сегодня сформировался в той или иной форме во всех субъектах РФ. Он стал настоящим связующим звеном между государством и гражданским обществом в вопросах семьи и ребенка, а проблемы усыновления детей могут и должны стать предметом особого интереса данного института, чтобы решать их на более высоком уровне.

#### ***Список использованных источников.***

- 1.Заруба Н.А., Томилин К.В. Проблемы подготовки специалиста для сферы государственного и муниципального управления в вузе и пути их решения. // В сборнике: Учим управлять и учимся управлять второй сборник научных статей. Составление и научное редактирование: Н.А. Заруба, Н.Н. Егорова. 2016. С. 50-53.
2. Заруба Н.А. Управление формированием компетентности педагога в сфере образовательных инноваций как отражение тенденций развития российского общества. // Вестник Кемеровского государственного университета культуры и искусств. 2012. № 18. С. 159-165.
- 3 . Заруба Н.А. Об адаптивности систем управления и транзитивности общества.// В сборнике: УЧИМ УПРАВЛЯТЬ И УЧИМСЯ УПРАВЛЯТЬ сборник научных трудов по материалам IV Научно-практической конференции школьников, студентов и преподавателей с международным участием. 2018. С. 1-8.

4. *Трегубов П.О. Институт регионального уполномоченного по правам ребенка в России/ Известия Саратовского ун-та. Нов. сер. 2012. Т. 12. Сер. Экономика. Управление. Право, вып. 4с. 104-107.*
5. <http://ombudsmankuzbass.ru/section/41.html>