ПРОБЛЕМЫ ГРАЖДАНСКОГО И АРБИТРАЖНОГО ПРОЦЕССА

УДК 347.637 (470.67)

УПОЛНОМОЧЕННЫЙ КАК ГАРАНТ ЗАЩИТЫ ПРАВ РЕБЕНКА (НА ПРИМЕРЕ РЕСПУБЛИКИ ДАГЕСТАН)

Алиева З.З., Дагестанский государственный университет, г. Махачкала, Российская Федерация, zulfizhat@mail.ru

Мухумаева К.М., Дагестанский государственный университет, г. Махачкала, Российская Федерация, mukhumaeva_karina@mail.ru

В данной статье рассматриваются вопросы, связанные с защитой прав детей, поскольку формирование правового, демократического государства предполагает защищенность детей, оказание им такой социальной помощи, которая бы обеспечила социальное благополучие каждому ребенку. Авторами обосновывается мнение, что эффективная защита прав детей на местах возможна, если органы государственной власти субъектов РФ будут наделены определенными полномочиями, поскольку именно они и их должностные лица непосредственно знакомы с теми проблемами, которые существуют на территории конкретного субъекта. Выделена роль Уполномоченного по правам ребенка. Цель исследования заключается в попытке проанализировать и оценить роль и значение Уполномоченного по правам ребенка в Республике Дагестан в защите прав и интересов детей. Затронуты вопросы становления института Уполномоченного в Республике Дагестан. Рассматриваются и оцениваются акты, регулирующие деятельность Уполномоченного по правам ребенка, выявлены основные проблемы, существующие в этой области, и предложены пути их решения.

Ключевые слова: Уполномоченный по правам ребенка, Республика Дагестан, дети, оставшиеся без попечения родителей, защита прав детей, правозащитные органы.

DOI: 10.21779/2224-0241-2019-32-4-103-107

UDC 347.637 (470.67)

THE COMMISSIONER AS A GUARANTOR OF THE PROTECTION OF THE RIGHTS OF THE CHILD (ON THE EXAMPLE OF THE REPUBLIC OF DAGESTAN)

Aliyeva Z.Z., Dagestan State University, Makhachkala, Russian Federation, zulfizhat@mail.ru

Mukhumaeva K.M., Dagestan State University, Makhachkala, Russian Federation, mukhumaeva_karina@mail.ru

This article deals with issues related to the protection of children's rights, since the formation of a legal, democratic state involves the protection of children, providing them with such social assistance that would ensure the social well-being of each child. The authors substantiate the opinion that effective protection of children's rights in the field is possible if the state authorities of the subjects of the Russian Federation will be vested with certain powers, since they and their officials are directly familiar with the problems that exist in the territory of a particular subject. The role of the Commissioner for children's rights is highlighted. The purpose of the study is to try to analyze and evaluate the role and importance of the Commissioner for children's rights in the Republic of Dagestan in protecting the rights and interests of children. The issues of formation of the institution of the Commissioner in the Republic of Dagestan were touched upon. The acts regulating the activities of the Ombudsman for the rights of the child are considered and evaluated, the main problems existing in this area are identified and ways of their solution are proposed.

Key words: Commissioner for children's rights, Republic of Dagestan, children left without parental care, protection of children's rights, human rights bodies.

DOI: 10.21779/2224-0241-2019-32-4-103-107

«Детству следует оказывать величайшее уважение», – говорил Децим Юний Ювенал [1]. О том, что дети являются одной из самых незащищенных и уязвимых категорий населения и им следует уделять первостепенное значение, очень много сказано учеными [2, с. 62; 3, с. 238; 4, с. 8]. Эта аксиома находит свое отражение в большинстве международно-правовых актов. Например, в преамбуле Декларации прав ребенка от 20 ноября 1959 года закреплено, что «...ребенок, ввиду его физической и умственной незрелости, нуждается в специальной охране и заботе, включая надлежащую правовую защиту, как до, так и после рождения...» [5]. Особую категорию детей, наиболее остро нуждающихся в государственно-правовой защите, составляют дети с ограниченными возможностями здоровья [6].

Защита прав детей является одним из важнейших направлений политики государства и Российская Федерация не является исключением. В статье 38 Конституции РФ декларируется, что «материнство и детство, семья находятся под защитой государства». Однако для изучаемой проблемы интерес представляет еще и ст. 72 Конституции, которая относит защиту прав и свобод человека и гражданина, координацию вопросов защиты семьи, материнства, отцовства и детства к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов. Действительно, для проведения эффективной политики в области защиты прав детей необходимо, чтобы органы государственной власти субъектов РФ были наделены определенными полномочиями, так как они и их должностные лица непосредственно знакомы с теми проблемами, которые существуют на территории конкретного субъекта.

В Республике Дагестан государственная политика в области защиты прав ребенка является приоритетной. Правовые основы этой политики заложены в таких документах, как Конституция РД (ст. 52), Закон РД от 15 декабря 1998 года № 24 «О защите прав ребенка в Республике Дагестан», Закон РД от 3 февраля 2009 года № 5 «О государственной семейной политике, социальной поддержке, защите прав и законных интересов семьи, материнства, отцовства и детства в Республике Дагестан».

Большое значение в вопросе соблюдения прав и свобод детей имеет введенная в 2003 году должность Уполномоченного при Президенте РД по правам ребенка. Республика Дагестан была в числе первых субъектов, которые учредили на своей территории такую должность и первым омбудсменом по правам ребенка стала Интизар Мамутаева. В 2013 году Указом Главы РД эта должность была преобразована в должность Уполномоченного при Главе Республики Дагестан по защите семьи, материнства и прав ребенка, которую в настоящее время возглавляет М.Ю. Ежова.

В 2017 году в качестве основных направлений деятельности Уполномоченного были обозначены: социальная поддержка семей с детьми-инвалидами, профилактика семейного неблагополучия и социального сиротства, поддержка одаренных детей. В рамках этих направлений реализованы такие проекты, как «Спорт во благо», «Письма дружбы», акции «Подари жизнь», «Зажги синим», фестиваль для детей с ОВЗ «Я и мои друзья» и др.

Работа Уполномоченного строится на взаимодействии с органами государственной власти Дагестана и общественными организациями. С 2015 года при Уполномоченном функционирует консультативно-совещательный орган – Общественный совет, который занимается разработкой и принятием экстренных решений по выходу из трудных жизненных ситуаций с целью защиты интересов несовершеннолетнего. Постоянно отслеживается ситуация, связанная с детьми, оставшимися без попечения родителей. Так, по состоянию на 2016 год в республике выявлен 5141 ребенок, оставшийся без попечения родителей, из них 4998 детей воспитываются в опекунских семьях, 143 – в организациях для детей-сирот. Общее количество детей-сирот за последние три года сократилось на 976 чел. [7]. Прослеживается положительная динамика, т.к. в 2014 г. их число было 739, а в 2016 это число сократилось до 526 чел.

По роду своей деятельности, Уполномоченному по правам ребенка, нередко приходится поддерживать связь со службой судебных приставов. Это обусловлено тем, что чаще всего нарушения имущественных прав детей выражаются в уклонении родителей от уплаты алиментов. Разногласия, неприязнь друг к другу и другие супружеские проблемы отражаются на детях. Например, муж бросает ребенка, жена остается с детьми и не знает, что делать, зарабатывать не может [8]. В связи с этим в 2016 году было заключено соглашение «О взаимодействии Управления Федеральной службы судебных приставов по Республике Дагестан и Уполномоченного при Главе Республики Дагестан по защите семьи, материнства и прав ребенка».

Основываясь на статистических данных, можно сказать, что с каждым годом уровень доверия к Уполномоченному возрастает. Так, в 2015 году поступило 803 заявления, в 2016 году – 843, а в 2017 – более 1 тысячи заявлений, из них 302 письменных, 391 – электронных, 356 – устных. Однако эти статданные указывают о возрастающем количестве нарушений прав детей. Наибольшая часть заявлений, поступивших за прошлый год в адрес Уполномоченного, касалась прав ребенка на жизнь и безопасность, защиты от жестокого обращения и насилия, кроме этого поступали заявления о нарушениях в области имущественных, жилищных прав, прав на образование и социальное обеспечение. Все это свидетельствует о том,

что права ребенка нарушаются во всех сферах его жизнедеятельности [9].

Все еще остается актуальной проблема нахождения дагестанских детей и женщин в зоне боевых действий на Ближнем Востоке. По сообщениям регионального информационного агентства на имя Уполномоченного поступило 418 обращений с просьбой вывезти детей из зон вооруженного конфликта. Но, учитывая количество детей, рожденных за пределами России за годы вооруженного противостояния, реальное число детей более тысячи [9].

Всем известно, что Дагестан – это республика, в которой семья и воспитание основаны на многовековых традициях, но время берет свое, и традиции, как бы сложно ни было это признавать, отходят на второй план. Однако большинство людей не удивляет существование детских домов, беспризорных детей и, как следствие, рост детской преступности.

В силу естественных причин и на основании закона родители являются законными представителями своих детей, на них возложена обязанность по защите их прав и законных интересов. Но, увы, нередки случаи, когда родители сами становятся нарушителями этих прав. Поэтому очень важно, чтобы дети были осведомлены о своих правах и способах их защиты. Как справедливо отмечает Н.М. Кострова, «правовое воспитание должно начинаться с детей дошкольного и школьного возраста, затем вестись с молодежью во всех вузах и техникумах (колледжах)» [10]. Необходимо, чтобы каждый ребенок знал, куда он может обратиться, окажись он в трудной ситуации в случае нарушения его прав, знал о существовании такого института как Уполномоченный по правам ребенка, об органах опеки и попечительства, наконец, об органах прокуратуры. З.А. Алиева предлагала «ввести в республике официальный сокращенный телефонный номер, состоящий из двух-трех цифр, на который могли бы позвонить дети и сообщить о том, что они подвергаются насилию...» [11].

Также надо сказать, что если роль и значение органов опеки и попечительства, органов прокуратуры в защите прав несовершеннолетних регламентирована наиболее подробно, то деятельность Уполномоченного по правам ребенка все еще осуществляется без достаточной нормативной правовой базы.

До недавнего времени в России не было закона, который бы детально регламентировал деятельность Уполномоченного по правам ребенка, что создавало немало проблем и препятствий в процессе защиты прав несовершеннолетних. Причем такой документ отсутствовал как на федеральном, так и на региональном уровне. Как отмечала М.Ю. Ежова, «фактически наша деятельность сегодня осуществляется в очень размытом правовом поле» [9]. Такая неопределенность существенно

затормаживала деятельность омбудсмена. В этой связи и в свете активного реформирования в законодательстве осенью 2018 года Президент РФ Владимир Путин внес в Государственную Думу законопроект «Об уполномоченных по правам ребенка в Российской Федерации» [12]. В декабре этого же года данный закон вступил в силу. В нем содержатся требования, предъявляемые к Уполномоченному; его основные задачи; полномочия, которые дифференцируются в зависимости от уровня власти, так как закон регулирует деятельность не только федерального омбудсмена, но и регионального.

В силу названного закона в субъекте РФ предусматривается право без специального разрешения посещать территориальные органы федеральных государственных органов, органы государственной власти субъекта Российской Федерации, органы местного самоуправления, образовательные и медицинские организации, оказывающие социальные и иные услуги детям и семьям, имеющим детей, расположенные на территории субъекта Российской Федерации; посещать учреждения, исполняющие наказания, и следственные изоляторы, в которых содержатся несовершеннолетние, беременные женщины и женщины, дети которых находятся в домах ребенка исправительных учреждений [13]. В качестве одной из задач, возложенных на федерального Уполномоченного, является участие по собственной инициативе в судебном разбирательстве по гражданским делам для дачи заключения в целях защиты прав и законных интересов детей. Однако в законе ничего не говорится о праве Уполномоченного самостоятельно обращаться в суды с исками о защите прав и законных интересов ребенка. Поэтому видится целесообразным по аналогии с арбитражным процессуальным кодексом, который наделяет Уполномоченного по защите прав предпринимателей процессуальной правоспособностью, закрепить в ГПК РФ норму о процессуальной правоспособности Уполномоченного по правам ребенка.

Когда требования Уполномоченного не исполняются соответствующими органами или должностными лицами меры реагирования являются исчерпанными. В этом случае невозможно обеспечить дальнейшую защиту прав детей без обращения в другие правозащитные органы, например, в органы прокуратуры и внутренних дел. 16 июня 2017 года в Махачкале состоялся второй открытый форум прокуратуры Дагестана по теме «Взаимодействие государственных и общественных институтов в сфере профилактики преступлений и правонарушений несовершеннолетних. Защита прав, свобод и законных интересов несовершеннолетних».

В рамках этого форума были представлены статистические данные, свидетельствующие и снижении детской преступности в Дагестане почти на 50%. Особое внимание уделяется соблюдению

прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. За 2 года по искам прокуроров более чем 60 гражданам из числа детей-сирот предоставлено жилье [14].

Министр внутренних дел республики обратил внимание на такую проблему как религиозное образование детей. Выявлены факты, когда азы ислама преподавали люди радикальных взглядов.

Нельзя обойти стороной и тот факт, что иногда дети сами становятся жертвами преступлений, и, к сожалению, такие случаи в нашей республике имеются. В 2016 году в Дагестане было совершено 101 преступление в отношении детей. Около 20 несовершеннолетних подвергались сексуальному насилию. «Все преступления расследованы. Виновные понесли наказание», – сообщает РГБК Дагестан [14].

Возмутительно, что нередко противоправные действия в отношении детей допускают и сами работники органов государственной власти. Пример, о котором дальше пойдет речь, не был зафиксирован ни в каких документах судебной или следственной практики, но имел место в ходе обращения в Центр правовой помощи при Прокуратуре РД [15]. Так, гражданка М. обратилась в органы опеки и попечительства с просьбой оказать содействие в возвращении сына, которого незаконно удерживал отец с целью уклонения от уплаты алиментов. Представитель органа опеки вызвала отца на переговоры и по необъяснимым причинам, поддержала его позицию, а затем вынудила мать подписать соглашение, условия которого грубо нарушают одно из конституционных прав человека – свободу передвижения. Суть его состояла в том, что мать сын будет возвращен только в том случае, если мать не будет выезжать за пределы республики. Очень пе-

чально, что люди, которые должны помогать и действовать защите прав несовершеннолетних не всегда руководствуются интересами ребенка. Можно бесконечно говорить о низкой правовой культуре населения, проводить информативные мероприятия, вести пропаганду правового образования, учить детей защищать свои права, но все это не даст желаемого результата, если в органах государственной власти будут работать должностные лица, которые своими действиями будут только отталкивать людей и порождать еще больший правовой нигилизм. В нашей стране итак низкий уровень доверия государству и его представителям, а такие ситуации только усугубляют этот факт.

Таким образом, можно сделать вывод, что, несмотря на все усилия, прилагаемые органами государственной власти, наше государство продолжает сталкиваться с определенными трудностями в вопросах обеспечения защиты и охраны несовершеннолетних субъектов. Для повышения эффективности правового механизма защиты прав детей представляется целесообразным на государственном уровне провести ряд мероприятий организационно-правового характера, в частности, необходимо:

1) внести изменения в действующее гражданское процессуальное законодательство, предоставив омбудсмену право обращаться в суд с иском о защите прав и интересов детей.

2) организовать проведение интерактивных мероприятий, посредством которых дети будут получать минимум необходимых правовых знаний.

3) усилить ответственность должностных лиц, выполняющих функции защиты прав детей.

Литература

1. Информационный ресурс «Quotar» [Электронный ресурс]. URL: <https://quotar.org/quotes/authors/detsim-yuniy-yuvenal> (дата обращения: 07.05.2019).
2. *Азарова Е.Г.* Правовое регулирование социального обеспечения женщин и детей (демографический аспект) // Журнал российского права. 2015. № 10. С. 57–73.
3. *Беликова С.Б., Каркусова А.В.* Некоторые вопросы административной ответственности за нарушение прав детей // Достижения науки – сельскому хозяйству: материалы всерос. науч.-практ. конф. (заочной): Владикавказ: Изд-во Горского государственного аграрного университета, 2017. С. 238–240.
4. *Несмеянова С.Э., Калинина Е.Г.* Концепция уязвимости отдельных групп лиц: международный и национальный опыт // Российское право: Образование. Практика. Наука. 2017. № 4. С. 7–12.
5. Декларация прав ребенка: принята резолюцией 1386 (XIV) Генеральной Ассамблеи ООН от 20 ноября 1959 года. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
6. *Ушанков И.В.* Конституционно-правовые гарантии права на образование детей с ограниченными возможностями здоровья и детей-инвалидов в условиях социального правового государства: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2015. 184 с.
7. Реформирование организаций для детей-сирот и развитие института приемных семей: доклад // Официальный сайт Уполномоченного при Главе РД по защите семьи, материнства и прав ребенка [Электронный ресурс]. URL: <http://detird.ru/node/210/> (дата обращения: 26.04.2019).
8. *Мамедова М.К.* Проблемы исполнения решений судов по делам о взыскании алиментов на содержание несовершеннолетних детей // Юридический вестник ДГУ. 2016. № 3. С. 82–86.
9. *Ежова Марина.* «Участие детского омбудсмена в судебных процессах могло бы стать эффективным способом защиты прав ребенка» // Информационный ресурс РИА «Дагестан» [Электронный ресурс]. URL: https://www.riadagestan.ru/news/society/marina_ezhova_uchastie_detskogo_ombudsmena_v_

sudebnykh_protssakh_moglo_by_stat_effektivnym_sposobom_zashchity_prav_rebenka/ (дата обращения: 07.05.2019).

10. Кострова Н. М. Обеспечение конституционного права на судебную защиту: проблемы и пути их решения [Электронный ресурс] // Юридический вестник ДГУ. 2012. № 4. С.50–54. URL: <http://jurvestnik.dgu.ru/Stat/13.pdf>. (дата обращения: 27.07.2019).

11. Алиева З.А. Проблема защиты прав ребенка в Республике Дагестан // Современное право. 2011. № 6. С. 105–107.

12. Официальный сайт Государственной Думы Федерального Собрания РФ [Электронный ресурс]. URL: <http://duma.gov.ru/news/28309/> (дата обращения: 27.07.2019).

13. Об уполномоченных по правам ребенка в Российской Федерации: федер. закон Рос. Федерации от 27 дек. 2018 г. № 501-ФЗ // Рос. газ. 29 дек. 2018. №7758 (295).

14. Информационный ресурс «БЕЗ ФОРМАТА» [Электронный ресурс]. URL: <http://mahachkala.bezformata.com/listnews/snizilsya-uroven-detskoj-prestupnosti/58324456/> (дата обращения: 27.07.2019).

15. Материалы обращений граждан в Центр правовой помощи при Пркуратуре РД за 2019 г.

References

1. Informatsionnyi resurs «Quotar» [Elektronnyi resurs]. URL: <https://quotar.org/quotes/authors/detsim-yuniy-yuvenal> (data obrashcheniya: 07.05.2019).

2. Azarova E.G. Pravovoe regulirovanie sotsial'nogo obespecheniya zhenshchin i detei (demograficheskii aspekt) // Zhurnal rossiiskogo prava. 2015. № 10. S. 57–73.

3. Belikova S.B., Karkusova A.V. Nekotorye voprosy administrativnoi otvetstvennosti za narushenie prav detei // Dostizheniya nauki – sel'skomu khozyaistvu: materialy vsenos. nauch.-prakt. konf. (zaочно): Vladikavkaz: Izd-vo Gorskogo gosudarstvennogo agrarnogo universiteta, 2017. S. 238–240.

4. Nesmeyanova S.E., Kalinina E.G. Kontseptsiya uyazvimosti otdel'nykh grupp lits: mezhdunarodnyi i natsional'nyi opyt // Rossiiskoe pravo: Obrazovanie. Praktika. Nauka. 2017. № 4. S. 7–12.

5. Deklaratsiya prav rebenka: prinyata rezolyutsiei 1386 (KhIV) General'noi Assamblei OON ot 20 noyabrya 1959 goda. Dostup iz sprav.-pravovoi sistemy «Konsul'tantPlyus».

6. Ushankov I.V. Konstitutsionno-pravovye garantii prava na obrazovanie detei s ograniченными возможностями zdorov'ya i detei-invalidov v usloviyakh sotsial'nogo pravovogo gosudarstva: dis. ... kand. yurid. nauk. M., 2015. 184 s.

7. Reformirovanie organizatsii dlya detei-sirot i razvitie instituta priemnykh semei: doklad // Ofitsial'nyi sait Upolnomochennogo pri Glave RD po zashchite sem'i, materinstva i prav rebenka [Elektronnyi resurs]. URL: <http://detird.ru/node/210/> (data obrashcheniya: 26.04.2019).

8. Mamedova M.K. Problemy ispolneniya reshenii sudov po delam o vzyskanii alimentov na sodержание nesovershennoletnikh detei // Yuridicheskii vestnik DGU. 2016. № 3. S. 82–86.

9. Ezhova Marina: «Uchastie detskogo ombudsmena v sudebnykh protsessakh moglo by stat' effektivnym sposobom zashchity prav rebenka» // Informatsionnyi resurs RIA «Dagestan» [Elektronnyi resurs]. URL: https://www.riadagestan.ru/news/society/marina_ezhova_uchastie_detskogo_ombudsmena_v_sudebnykh_protssakh_moglo_by_stat_effektivnym_sposobom_zashchity_prav_rebenka/ (data obrashcheniya: 07.05.2019).

10. Kostrova N. M. Obespechenie konstitutsionnogo prava na sudebnuyu zashchitu: problemy i puti ikh resheniya [Elektronnyi resurs] // Yuridicheskii vestnik DGU. 2012. № 4. S.50–54. URL: <http://jurvestnik.dgu.ru/Stat/13.pdf>. (data obrashcheniya: 27.07.2019).

11. Alieva Z.A. Problema zashchity prav rebenka v Respublike Dagestan // Sovremennoe pravo. 2011. № 6. S. 105–107.

12. Ofitsial'nyi sait Gosudarstvennoi Dumy Federal'nogo Sobraniya RF [Elektronnyi resurs]. URL: <http://duma.gov.ru/news/28309/> (data obrashcheniya: 27.07.2019).

13. Ob upolnomochennykh po pravam rebenka v Rossiiskoi Federatsii: feder. zakon Ros. Federatsii ot 27 dek. 2018 g. № 501-FZ // Ros. gaz. 29 dek. 2018. №7758 (295).

14. Informatsionnyi resurs «BEZ FORMATA» [Elektronnyi resurs]. URL: <http://mahachkala.bezformata.com/listnews/snizilsya-uroven-detskoj-prestupnosti/58324456/> (data obrashcheniya: 27.07.2019).

15. Materialy obrashchenii grazhdan v Tsentr pravovoi pomoshchi pri Prkurature RD za 2019 g.

Поступила в редакцию 14 ноября 2019 г.
Received 14 November, 2019