

Комментарий к Федеральному закону от 24 июля 1998 г. N 124-ФЗ "Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации"

(с изменениями и дополнениями от: 20 июля 2000 г., 22 августа, 21 декабря 2004 г., 26, 30 июня 2007 г., 23 июля 2008 г., 28 апреля, 3 июня, 17 декабря 2009 г., 21 июля, 3 декабря 2011 г., 5 апреля, 29 июня, 2 июля, 25 ноября, 2 декабря 2013 г.)

Преамбула

Преамбула закона является обязательным атрибутом большинства федеральных законов.

Прежде всего, в преамбуле комментируемого Закона установлено основное содержание Закона, а именно "основные гарантии прав и законных интересов ребенка", сформулирована цель принятия такого Закона, которой является "создание правовых, социально-экономических условий для реализации прав и законных интересов ребенка".

Законом затронуты различные аспекты жизни ребенка, в т.ч.:

- правовые (ст. 23);
- социальные (ст. 10);
- жилищные (ст. 13);
- духовно-культурные (ст. 14).

Отдельные права и интересы могут реализовываться ребенком самостоятельно, некоторые - только при непосредственном участии взрослых.

Дети принадлежат к наиболее социально незащищенным слоям населения. Среди них самой незащищенной и нуждающейся категорией являются дети, оказавшиеся в трудной жизненной ситуации, как, например, дети-инвалиды.

Детство является начальным и, пожалуй, самым важным этапом жизни каждого человека. Именно в этот период происходит формирование личности, определяющее будущее человека, а также его мировоззрение. В возрасте до 18 лет дети должны готовиться к полноценной жизни в обществе. Усилия государства направлены на развитие у детей "общественно значимой и творческой активности", на воспитание в них "высоких нравственных качеств, патриотизма и гражданственности". Названная задача выполняется путем целенаправленной и планомерной работы исполнительных органов власти всех уровней по реализации гарантий, провозглашенных комментируемым Законом.

На уровне государства важность проблемы обеспечения основных гарантий прав и законных интересов детей подчеркивается в посланиях Президента РФ Федеральному Собранию, которыми ставятся задачи по разработке современной и эффективной государственной политики в области детства, в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года (утв. распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. N 1662-р), в Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года (утв. Указом Президента РФ от 9 октября 2007 г. N 1351).

Инструментами практического решения многих вопросов в сфере детства становится реализация приоритетных национальных проектов "Здоровье" и "Образование", федеральных целевых программ. Не так давно создан и эффективно действует институт Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка, в также институты уполномоченного по правам ребенка в ряде субъектов РФ, учрежден Фонд поддержки детей, находящихся в трудной жизненной ситуации. Кроме того, в последние годы значительно увеличился объем финансирования социальных расходов из федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ, приняты новые меры социальной

поддержки семей с детьми, проведена широкомасштабная общенациональная информационная кампания по противодействию жестокому обращению с детьми (например, введен в практику единый номер телефона доверия).

Таким образом, можно смело утверждать, что в последнее время обеспечение благополучного и защищенного детства стало одним из основных национальных приоритетов России.

Стоит отметить и основные проблемы в сфере детства, признаваемые на официальном государственном уровне. Среди них:

- недостаточная эффективность имеющихся механизмов обеспечения и защиты прав и интересов детей, неисполнение международных стандартов в области прав ребенка;

- высокий риск бедности при рождении детей, особенно в многодетных и неполных семьях;

- распространенность семейного неблагополучия, жестокого обращения с детьми и всех форм насилия в отношении детей;

- низкая эффективность профилактической работы с неблагополучными семьями и детьми, распространенность практики лишения родительских прав и социального сиротства;

- неравенство между субъектами Российской Федерации в отношении объема и качества доступных услуг для детей и их семей;

- социальная исключенность уязвимых категорий детей (дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, дети-инвалиды и дети, находящиеся в социально опасном положении);

- нарастание новых рисков, связанных с распространением информации, представляющей опасность для детей;

- отсутствие действенных механизмов обеспечения участия детей в общественной жизни, в решении вопросов, затрагивающих их непосредственно ([п. 1 Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012-2017 годы, утвержденной Указом Президента РФ от 1 июня 2012 г. N 761](#)).

Мероприятия, направленные на обеспечение основных гарантий прав и законных интересов детей, должны учитывать следующие принципы [Национальной стратегии](#).

Во-первых, принцип реализации основополагающего права каждого ребенка жить и воспитываться в семье. Он заключается в том, что в Российской Федерации создаются условия для обеспечения соблюдения прав и законных интересов ребенка в семье, своевременного выявления их нарушений и организации профилактической помощи семье и ребенку, а также для обеспечения адресной поддержки нуждающихся в ней семей с детьми, оказавшимися в трудной жизненной ситуации. При необходимости принимаются меры по устройству детей, оставшихся без попечения родителей, на воспитание в семьи граждан.

Во-вторых, принцип защиты прав каждого ребенка. Для этого формируется система, обеспечивающая реагирование на нарушение прав каждого ребенка, включая диагностику ситуации, планирование и принятие необходимого комплекса мер по обеспечению соблюдения прав ребенка и восстановлению нарушенных прав.

В-третьих, принцип максимальной реализации потенциала каждого ребенка, предусматривающий создание условий для формирования достойной жизненной перспективы для каждого ребенка, его образования, воспитания и социализации, максимально возможной самореализации в социально позитивных видах деятельности.

В-четвертых, принцип сбережения здоровья каждого ребенка, который предполагает принятие мер, направленных на формирование у семьи и детей потребности в здоровом образе жизни, всеобщую раннюю профилактику

заболеваемости, внедрение берегающих здоровье технологий во все сферы жизни ребенка, предоставление квалифицированной медицинской помощи.

В-пятых, особое внимание уделяется уязвимым категориям детей, признается необходимость разрабатывать и внедрять формы работы с такими детьми, позволяющие преодолевать их социальную исключенность и способствующие реабилитации и полноценной интеграции детей в общество.

В-шестых, принцип обеспечения профессионализма и высокой квалификации при работе с каждым ребенком и его семьей. При этом должны использоваться последние достижения науки, современных технологий, в том числе в социальной сфере, а также обеспечиваются условия для качественной подготовки и регулярного повышения квалификации кадров во всех отраслях, так или иначе связанных с работой с детьми и их семьями.

И наконец, предполагается партнерство во имя ребенка. Этот принцип означает, что в Российской Федерации политика в области детства должна опираться на технологии социального партнерства, общественно-профессиональную экспертизу, реализовываться с участием бизнес-сообщества, посредством привлечения общественных организаций и международных партнеров к решению актуальных проблем, связанных с обеспечением и защитой прав и интересов детей. Признается нужным принимать меры, направленные на формирование открытого рынка социальных услуг, создание системы общественного контроля в сфере обеспечения и защиты прав детей.

Глава I. Общие положения

Статья 1. Понятия, используемые в настоящем Федеральном законе

1. **Статья 1** содержит понятийную базу и направлена на устранение возможностей двусмысленного понимания норм комментируемого Закона. В статье содержится девять ключевых понятий, которые используются в Законе. Некоторые из этих понятий имеют общеправовую природу, т.е. используются во многих нормативно-правовых актах, помимо данного Закона, например, понятие "ребенок" содержится в [Гражданском кодексе РФ](#) (далее - ГК РФ) и является общим для всего гражданско-правового законодательства. Однако отдельные понятия, такие как "ночное время" или "дети, находящиеся в трудной жизненной ситуации" в других нормативных актах федерального характера не используются или могут быть использованы в другом смысле.

Остановимся подробнее на каждом из понятий, определение которым дано в комментируемой [статье](#).

Ребенком считается "лицо до достижения им возраста 18 лет (совершеннолетия)". Верно подмечено, что совершеннолетним лицо считается с 18 лет. С этого же возраста оно утрачивает статус ребенка, а соответственно, выходит из-под действия комментируемого [Закона](#), если Законом не предусмотрены какие-либо исключения из этого правила. Например, в случае эмансипации, предусмотренной [ст. 27](#) ГК РФ о том, что несовершеннолетний, достигший 16 лет, может быть объявлен полностью дееспособным, если он работает по трудовому договору, в т.ч. по контракту, или с согласия родителей, усыновителей или попечителя занимается предпринимательской деятельностью. Признание эмансипированным производится в судебном порядке.

Ребенок с момента своего рождения и до 14 лет является малолетним (и несовершеннолетним одновременно), а с 14 до 18 лет - несовершеннолетним. С

понятиями "малолетний" и "несовершеннолетний" закон связывает наличие у лица того или иного объема прав и обязанностей. Так, до 14 лет ребенок является недееспособным и от его имени действуют его законные представители (один из родителей, опекун, усыновитель), а по достижении 14 лет у человека наступает частичная дееспособность (например, приобретается право совершать мелкие сделки), и, наконец, с 18 лет - полная дееспособность. Под гражданской дееспособностью понимается способность своими действиями приобретать и осуществлять гражданские права, создавать для себя гражданские обязанности и исполнять их (ст. 21 ГК РФ).

Следует отметить, что Конституционный Суд РФ в своем [определении](#) от 21 октября 2008 г. N 668-О-О признал, что положения [второго абзаца ст. 1](#) комментируемого Закона не ставят предоставление мер социальной поддержки родителям в зависимость от количества несовершеннолетних детей, а также отметил, что норма, определяющая понятие "ребенок", устанавливающая момент прекращения родительских прав, каких-либо мер социальной поддержки родителей и, соответственно, их ограничений не предусматривает.

2. "Собирательным" понятием является понятие "дети, находящиеся в трудной жизненной ситуации". Он не встречается в других федеральных законах и, в принципе, используется в правовой практике нечасто.

В целом трудной жизненной ситуацией называют ситуацию, объективно нарушающую жизнедеятельность человека (инвалидность, неспособность к самообслуживанию в связи с преклонным возрастом, болезнью, сиротство, безнадзорность, малообеспеченность, безработица, отсутствие определенного места жительства, конфликты и жестокое обращение в семье, одиночество и тому подобное), которую он не может преодолеть самостоятельно.

Жестокое обращение с ребенком может выражаться в лишении его питания, обуви, одежды, грубом нарушении режима дня, обусловленного его психофизическими потребностями, лишении сна, отдыха, нарушении санитарных правил и норм, невыполнении рекомендаций и предписаний врача по его лечению, отказе от оказания необходимой медицинской помощи, применении недопустимых методов воспитания и обращения, физическом, психоэмоциональном насилии, неприязни к нему, систематическом проявлении физического и психического насилия к родственникам ребенка в его присутствии.

В трудную ситуацию дети обычно попадают или по вине взрослых, например, дети, оставшиеся без попечения родителей, или в силу объективных обстоятельств, как например, дети с ограниченными возможностями здоровья, т.е. имеющие недостатки в физическом и (или) психическом развитии. Иногда дети оказываются в бедственном положении вместе с другими членами своей семьи, скажем, если семья получает статус беженцев или вынужденных переселенцев или же признана малоимущей.

Перечень категорий детей, относящихся к попавшим в трудную жизненную ситуацию, не является исчерпывающим. Определение того, принадлежит ли ребенок к числу попавших в трудную жизненную ситуацию или нет, в некоторых случаях является оценочным, поскольку только в каждом конкретном случае специалист может оценить, нарушена ли жизнедеятельность ребенка в результате сложившихся обстоятельств и может ли данный ребенок преодолеть эти обстоятельства самостоятельно или с помощью своей семьи. Ребенок может находиться в трудной жизненной ситуации, когда его основные права или законные интересы нарушены (например, когда ребенок похищен у родителей и нарушается его право на свободу передвижения и право на общение с родителями) или оспариваются (например, оспаривается право ребенка на жилое помещение), ребенок, подвергшийся незаконному перемещению и невозвращению из-за границы, или похищенный.

Угрозу жизни или здоровью ребенка представляет безнадзорность или беспризорность несовершеннолетнего, совершение родителями (законными представителями) противоправных действий в присутствии детей, жестокое обращение с ними, проживание или пребывание ребенка в помещении, не соответствующем требованиям техники безопасности и (или) санитарным правилам и нормам.

Безнадзорным является несовершеннолетний, контроль за поведением которого отсутствует вследствие неисполнения или ненадлежащего исполнения обязанностей по его воспитанию, обучению и (или) содержанию со стороны родителей или иных законных представителей либо должностных лиц. Беспризорный ребенок - безнадзорный, не имеющий места жительства и (или) места пребывания.

Уполномоченные органы и учреждения в пределах своей компетенции проводят мероприятия по выявлению несовершеннолетних, находящихся в обстановке, представляющей угрозу их жизни или здоровью, проводят с ними индивидуальную профилактическую работу, информируют о нарушениях прав и законных интересов несовершеннолетних заинтересованные органы и учреждения в случаях и порядке, установленными **Федеральным законом** "Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних".

Интерес представляет категория лиц из числа детей, находящихся в образовательных организациях для обучающихся с девиантным (общественно опасным) поведением, нуждающихся в особых условиях воспитания, обучения и требующих специального педагогического подхода (специальных учебно-воспитательных учреждениях открытого и закрытого типа). С 1 сентября 2013 г. вместо понятия "специальные учебно-образовательные учреждения" в законодательстве стало применяться понятие "образовательные организации", в данном случае - специальные учебно-воспитательных учреждения открытого и закрытого типа.

3. Социальная адаптация ребенка направлена на "активное приспособление ребенка, находящегося в трудной жизненной ситуации, к принятым в обществе правилам и нормам поведения, а также процесс преодоления последствий психологической или моральной травмы".

Как видно из самого определения, адаптация необходима детям, находящимся в трудной жизненной ситуации. Необходимость социальной адаптации может быть вызвана тем, что ребенок находится в постоянном дискомфортном состоянии, которое может быть вызвано психическими и культурными отклонениями, психическим расстройством. В частности, ребенок-инвалид в силу своего физического состояния (недостатков развития и т.п.) нуждается в особом уходе, лечении, зачастую - в посещении специальных (коррекционных) образовательных учреждений, где с ним будут проводить работу специалисты.

Ребенок, нуждающийся в социальной адаптации, может быть эмоционально неустойчив, вспыльчив, может совершать насилие над другими, скажем, обидеть словом или ударить.

Иногда причиной такого поведения может стать обстановка в семье или поведение других подростков - друзей, с которыми общается ребенок. Чаще всего выявлением того, нуждается ли ребенок в социальной адаптации, занимаются школьные преподаватели, воспитатели детских садов или работники социальных служб. Соответственно, они же чаще всего принимают меры о социальной адаптации, к которым могут относиться беседы с психологом, педагогом или врачом, перевод на иную форму обучения или на надомное обучение.

4. Социальная реабилитация ребенка включает в себя мероприятия, направленные на восстановление социальных связей и функций, утраченных ребенком, а также восполнению среды жизнеобеспечения, усилению заботы о нем. Например,

ребенок-инвалид практически всегда может испытывать трудности в общении со сверстниками, особенно когда он не посещает обычный детский сад или школу, а находится на домашнем обучении или обучается в специальной (коррекционной) образовательной организации. Точно так же не приспособленными к нормальной жизни оказываются подростки, которые отбывали наказание в местах лишения свободы.

О реабилитации, в том числе реабилитации детей, говорится в [ст. 9](#) Федерального закона от 24 ноября 1995 г. N 181-ФЗ "О социальной защите инвалидов в Российской Федерации". Под реабилитацией инвалидов понимается система и процесс полного или частичного восстановления способностей инвалидов к бытовой, общественной и профессиональной деятельности. Реабилитация детей-инвалидов направлена на устранение или возможно более полную компенсацию ограничений жизнедеятельности, вызванных нарушением здоровья со стойким расстройством функций организма.

Основные направления реабилитации детей-инвалидов включают в себя восстановительные медицинские мероприятия, реконструктивную хирургию, протезирование и ортезирование, санаторно-курортное лечение; социально-средовую, социально-педагогическую, социально-психологическую и социокультурную реабилитацию, социально-бытовую адаптацию; физкультурно-оздоровительные мероприятия, спорт.

Реализация основных направлений реабилитации инвалидов предусматривает использование инвалидами технических средств реабилитации, создание необходимых условий для беспрепятственного доступа инвалидов к объектам инженерной, транспортной, социальной инфраструктур и пользования средствами транспорта, связи и информации, а также обеспечение инвалидов и членов их семей информацией по вопросам реабилитации инвалидов.

Реабилитационные мероприятия, как правило, осуществляются комплексно и включают в себя следующие аспекты:

- медицинский (вопросы лечебного, лечебно-диагностического и лечебно-профилактического плана);
- физический (вопросы, связанные с применением физических факторов (физиотерапия, лечебная физкультура, трудотерапия), с повышением физической работоспособности);
- психологический (ускорение процесса психологической адаптации к изменившейся в результате болезни жизненной ситуации, профилактика и лечение развивающихся патологических психических изменений);
- социальный (вопросы влияния социальных факторов на развитие и течение болезни, взаимоотношение ребенка с семьей, сверстниками, обществом).

5. Понятие социальные службы для детей объединяет различные организации (государственные, муниципальные учреждения, фонды, некоммерческие партнерства, иные некоммерческие организации, общества с ограниченной ответственностью, акционерные общества), а также граждан, осуществляющих без образования юридического лица предпринимательскую деятельность по социальному обслуживанию населения, в том числе детей. Все они заняты осуществлением мероприятий по социальному обслуживанию детей в различных сферах их жизни: в бытовой сфере, в области медицины, психологии, права и материального обеспечения, в сфере отдыха и оздоровления, обеспечения занятости и некоторых других. Например, к числу социальных служб, созданных в виде государственных учреждений практически в каждом из регионов России, относятся центры социальной помощи семье и детям, социально-реабилитационные центры для несовершеннолетних, детские дома.

При этом государственная система социальных служб представляет собой систему, состоящую из государственных предприятий и учреждений социального обслуживания, являющихся собственностью субъектов РФ и находящихся в ведении органов государственной власти субъектов РФ. Пункт 4 ст. 4 Федерального закона от 10 декабря 1995 г. N 195-ФЗ "Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации" устанавливает, что государством поддерживается и поощряется развитие социальных служб независимо от форм собственности.

Так, на территории Ярославской области в числе граждан, имеющих право на социальное обслуживание, названы:

- малоимущие семьи, имеющие детей;
- безнадзорные, в том числе беспризорные, дети;
- дети-сироты, имеющие отклонения в развитии и нуждающиеся в постоянном постороннем уходе;
- дети, оставшиеся без попечения родителей (за исключением детей, обучающихся в федеральных образовательных учреждениях, а также находящихся в государственных учреждениях Ярославской области);
- несовершеннолетние, находящиеся в социально опасном положении или иной трудной жизненной ситуации.

Право на обслуживание перечисленные категории лиц имеют с первого месяца их постоянного или преимущественного проживания на территории Ярославской области, что подтверждается сведениями об их регистрации по месту жительства на территории Ярославской области (подробнее см. ст. 7 Закона Ярославской области от 3 ноября 2005 г. N 60-з "О социальном обслуживании населения Ярославской области").

Социальное обслуживание включает в себя:

- социальное обслуживание на дому (включая социально-медицинское обслуживание);
- полустационарное социальное обслуживание в отделениях дневного (ночного) пребывания учреждений социального обслуживания;
- стационарное социальное обслуживание в стационарных учреждениях социального обслуживания (домах-интернатах и др.);
- срочное социальное обслуживание;
- социально-консультативную помощь;
- социальное обслуживание в детских социозащитных учреждениях;
- реабилитационные услуги;
- материальную помощь.

При получении социальных услуг несовершеннолетние имеют право на уважительное и гуманное отношение со стороны работников учреждений социального обслуживания, а также на получение в государственной части системы социальных служб бесплатной информации о возможностях, видах, порядке и условиях социального обслуживания; выбор учреждения и формы социального обслуживания.

Центры социальной помощи семье и детям занимаются выявлением несовершеннолетних, находящихся в социально опасном положении, их социальной реабилитацией, принимают участие в пределах своей компетенции в индивидуальной профилактической работе с безнадзорными несовершеннолетними, в т.ч. путем организации их досуга, развития творческих способностей несовершеннолетних в кружках, клубах по интересам, созданных в учреждениях социального обслуживания, а также оказывают содействие в организации оздоровления и отдыха несовершеннолетних, нуждающихся в помощи государства.

Социально-реабилитационные центры для несовершеннолетних осуществляют профилактику безнадзорности и социальную реабилитацию несовершеннолетних,

оказавшихся в трудной жизненной ситуации, и круглосуточно принимают несовершеннолетних, оставшихся без попечения родителей или законных представителей, проживающих в семьях, находящихся в социально опасном положении, заблудившихся или подкинутых и некоторых других категорий детей, оказавшихся в трудной жизненной ситуации.

Следует обратить внимание, что с 1 января 2015 г. вступает в силу [Федеральный закон](#) от 28 декабря 2013 г. N 442-ФЗ "Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации", устанавливающий согласно нынешним экономическим и социальным реалиям правовые, организационные и экономические основы социального обслуживания граждан в Российской Федерации. Данный закон отменяет действие [Федерального закона](#) от 2 августа 1995 г. N 122-ФЗ "О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов" и [Федерального закона](#) от 10 декабря 1995 г. N 195-ФЗ "Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации".

Федеральный закон от 28 декабря 2013 г. N 442-ФЗ в [ст. 5](#) предусматривает, что систем социального обслуживания включает в себя:

- 1) федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере социального обслуживания;
- 2) орган государственной власти субъекта РФ, уполномоченный на осуществление предусмотренных данным законом полномочий в сфере социального обслуживания;
- 3) организации социального обслуживания, находящиеся в ведении федеральных органов исполнительной власти;
- 4) организации социального обслуживания, находящиеся в ведении субъекта РФ;
- 5) негосударственные (коммерческие и некоммерческие) организации социального обслуживания, в том числе социально ориентированные некоммерческие организации, предоставляющие социальные услуги;
- 6) индивидуальных предпринимателей, осуществляющих социальное обслуживание.

Формы социального обслуживания и виды социальных услуг предусмотрены положениями [ст. 19](#) и [20](#) (соответственно) указанного закона.

6. Под "социальной инфраструктурой для детей" в комментируемой [статье](#) понимается система объектов (зданий, строений, сооружений), необходимых для жизнеобеспечения детей, а также организаций, которые оказывают социальные услуги населению, в том числе детям.

В частности, спортивные залы, катки, стадионы строятся с целью привлечения детей и молодежи к занятию спортом и ведению здорового образа жизни. Детские сады и образовательные организации служат образовательным целям, а деятельность больниц, детских поликлиник, лечебно-профилактических учреждений направлена на обеспечение здоровья детского населения страны.

7. В комментируемой [статье](#) дается определение понятию "отдых детей и их оздоровление". Мероприятия, связанные с отдыхом детей и их оздоровлением, направлены на укрепление их иммунитета, а также улучшение физического самочувствия и тонуса организма, которое является важным для формирования гармоничной личности.

Дети могут осуществлять свое право на отдых и оздоровление в детских центрах досуга, в кружках и в секциях, в т.ч. в спортивных, на "слетах", в детских оздоровительных лагерях и здравницах и т.п. Дополнительные занятия с детьми соответствующей направленности могут проводиться в школах и детских садах.

При этом приоритетными являются такие направления работы, как комплексное обеспечение безопасности пребывания детей в лагерях, прежде всего решения вопросов, связанных с организацией круглосуточной охраны территории лагерей, обеспечением пожарной безопасности, предотвращением несчастных случаев, травматизма, групповой заболеваемости детей, а также укрепление материально-технической базы действующих оздоровительных учреждений (подробнее о защите прав детей на отдых и оздоровление см. [ст. 12](#) и [комментарий](#) к ней).

Подчеркнем, что для обеспечения безопасного пребывания в лагерях и иных подобных организациях должны соблюдаться санитарно-гигиенические, санитарно-эпидемиологические требования, требования обеспечения безопасности жизни и здоровья детей.

Детские оздоровительные лагеря, специализированные (профильные) лагеря, туристические лагеря и все другие организации, основная деятельность которых направлена на реализацию услуг по обеспечению отдыха детей и их оздоровления, обобщены в понятии "организации отдыха детей и их оздоровления". Организации отдыха детей и их оздоровления могут являться юридическими лицами любым организационно-правовых форм, коммерческими или некоммерческими организациями.

Определение понятия "организаций отдыха детей и их оздоровления" не исключает возможности осуществления такой деятельности индивидуальными предпринимателями, что в принципе не типично для российского гражданского права.

Перечень организаций отдыха детей и их оздоровления исчерпывающим не является, но называет основные виды большого многообразия таких организаций, в зависимости от времени их работы (сезонного действия или круглогодичного действия), режима работы (с круглосуточным или дневным пребыванием), условий пребывания детей (детские лагеря труда и отдыха, детские лагеря палаточного типа), особой "тематики" работы с несовершеннолетними (творческие лагеря, историко-патриотические лагеря, технические лагеря) и др.

Интересно, что в Западной Европе, США и Канаде дети отдыхают в летних лагерях. Как правило, лагеря частные, однако в некоторых странах существует и развитая сеть муниципальных лагерей. Частные лагеря принимают детей из разных стран, поскольку основной целью пребывания в них считается погружение в новое культурное пространство и языковую среду в сочетании с активным отдыхом.

8. Определение понятия "ночное время" было введено в комментируемый [Закон Федеральным законом](#) от 28 апреля 2009 г. N 71-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации". Поправка была необходима в связи с введением в действие ст. 14.1., [абз. 3 ч. 3](#) которой говорит о недопущении нахождения детей "в ночное время в общественных местах". Ночным названо время с 22 до 6 часов местного времени. Аналогичное понятие ночного времени содержится в жилищном законодательстве.

Субъекты РФ вправе сокращать с учетом сезонных, климатических и иных условий ночное время, в течение которого не допускается нахождение детей без сопровождения родителей (лиц, их заменяющих), а также лиц, осуществляющих мероприятия с участием детей, в установленных общественных местах. В частности, в [абз. 4 ч. 2 ст. 1](#) Закона Ярославской области от 8 октября 2009 г. N 50-з "О гарантиях прав ребенка в Ярославской области" под ночным понимается время с 22 до 6 часов местного времени, а в период с 1 июня по 31 августа - время с 23 до 6 часов местного времени (подробнее см. [ст. 14.2](#) и [комментарий](#) к ней).

9. С 19 апреля 2013 г. в комментируемом Законе используются такие новые для законодательства понятия как "торговля детьми", "эксплуатация детей" и "жертва торговли детьми и (или) эксплуатации детей". Надо заметить, что определения такого

рода обычно используются в уголовном и административном законодательстве. [Статья 14.2](#) раскрывает особенности некоторые содержание мер, направленных на противодействие названных явлений (подробнее см. [комментарий](#) к ст. 14.2).

[Статья 2.](#) Отношения, регулируемые настоящим Федеральным законом

1. Комментируемым [Законом](#) регулируются отношения, которые возникают с участием детей или по поводу прав и обязанностей детей. Эти отношения образуют сферу действия комментируемого Закона.

Отношения, возникающие в сфере профессиональной ориентации, профессиональной подготовки и занятости молодежи, регулируются наряду с нормой [ст. 11](#) комментируемого Закона специальным законом - [Трудовым кодексом](#) РФ (далее - ТК РФ). Например, отношения между подростком 17 лет и органом службы занятости, куда подросток обратился для регистрации в целях профориентации и подбора работы, или отношения между подростком и индивидуальным предпринимателем-работодателем, который заключил с подростком 16 лет срочный трудовой договор на выполнение обязанностей по уборке территории около магазина являются отношениями, подпадающими под сферу действия комментируемого Закона.

Отношения, возникающие в связи с предоставлением и реализацией гарантий детям, в т.ч. детям, находящимся в трудной жизненной ситуации, могут возникать в различных жизненных сферах и областях:

- в семейной жизни (отношения между детьми и родителями, детьми и другими родственниками);

- в жилищной сфере (отношения по поводу приватизации жилого помещения с участием ребенка между уполномоченными государством органами, ребенком и родителями ребенка);

- в сфере профориентации и трудоустройства (отношения между ребенком и органами службы занятости), работы (отношения между организацией или предпринимателем-работодателем и ребенком), учебы (отношения между образовательным учреждением в лице педагогов и ребенком) и многих других.

Особенностью отношений в различных областях предоставления гарантий детям, является то, что они регулируются нормами различной отраслевой принадлежности. Такие отношения могут иметь как имущественный (по поводу жилья), так и неимущественный характер (по поводу возмещения морального вреда). Комментируемый [Закон](#) распространяется на те вопросы, которые одновременно регулируются нормами отраслевого законодательства, в первую очередь, нормами [Семейного кодекса](#) РФ (далее - СК РФ), [ГК](#) РФ, [Жилищного кодекса](#) РФ (далее - ЖК РФ), [ТК](#) РФ, [Уголовно-процессуального кодекса](#) РФ (далее - УПК РФ).

Комментируемый [Закон](#) основывается на конституционный принципах и нормах. Предоставление социальной защиты детям направлено на решение одной из важнейших задач социального государства - на обеспечение достойного уровня жизни всем своим гражданам.

2. Правоотношения, основанные на нормах комментируемого [Закона](#), складываются с участием детей или их законных представителей, с одной стороны, и физических и юридических лиц - с другой.

К числу юридических лиц, участвующих в таких правоотношениях, относятся:

- образовательные организации (школы, детские дошкольные организации);
- учреждения социального обслуживания населения (например, социально-реабилитационные центры помощи детям, оставшимся без попечения родителей, социальные приюты);

- организации системы здравоохранения (например, дома ребенка);

- органы службы занятости;
- спортивные и культурно-оздоровительные учреждения и т.д.

Правоотношения с участием государства в лице его органов и учреждений и детей, имеющих право на социальные гарантии в соответствии с комментируемым [Законом](#), обычно носят безвозмездный характер. Большая часть гарантий предоставляется детям бесплатно, например, ребенок имеет право бесплатно быть поставленным на учет в качестве безработного и получить консультацию по поводу подбора работы в органе службы занятости по месту своего жительства.

Правоотношения, возникающие на основании [ст. 21](#) комментируемого Закона, по поводу финансирования мероприятий по реализации государственной политики в интересах детей являются отношениями между двумя публичными субъектами, например, отношения по поводу предоставления субъекту РФ субсидии на выплату пособий детям-сиротам, из федерального бюджета.

Отношения могут носить длительный характер. Например, отношения ребенка, находящегося на попечении соответствующей образовательной организации, медицинской организации, учреждения социальной защиты населения или иного учреждения, с этой организацией (учреждением), которая осуществляет уход за ним, его защиту или физическое, либо психическое лечение до достижения ребенком совершеннолетия.

[Статья 3](#). Законодательство Российской Федерации об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации

1. [Законодательство](#) РФ об основных гарантиях прав ребенка в РФ является частью системы российского законодательства. Система законодательства включает в себя:

- законы и иные нормативно-правовые акты РФ и субъектов РФ;
- правовые акты органов местного самоуправления;
- нормы международного права.

Гарантии прав детей, прежде всего, изложены в Конституции РФ. Норма [ст. 7](#) Конституции РФ провозглашает РФ социальным государством, в котором обеспечивается государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства, развивается система социальных служб, устанавливаются государственные пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты ([ст. 7](#) Конституции РФ). Права каждого человека независимо от его возраста и иных присущих ему качеств являются равными. Таким образом, дети уравниваются в своих правах со взрослыми.

В соответствии с [пунктами "е" и "ж" ч. 1 ст. 72](#) Конституции РФ общие вопросы воспитания, защита семьи, материнства, отцовства и детства находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов РФ. По предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ. Законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ не могут противоречить федеральным законам. В случае противоречия между федеральным законом и иным актом, изданным в Российской Федерации, действует федеральный закон ([части 2 и 5 статьи 76](#) Конституции РФ).

Основные гарантии прав и законных интересов ребенка, предусмотренных [Конституцией](#) РФ, в целях создания правовых, социально-экономических условий для реализации прав и законных интересов ребенка установлены в комментируемом [Законе](#).

Таким образом, проведение мероприятий по социальной защите граждан в РФ отнесено к вопросам совместного ведения федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов РФ.

Имущественные и личные неимущественные отношения с участием детей, в т.ч. возникающие в связи с установлением, осуществлением и прекращением опеки и попечительства, регулируются нормами [ГК РФ](#) и [СК РФ](#).

Семейный кодекс РФ не допускает осуществление родительских прав в противоречии с интересами детей. Он устанавливает, что при осуществлении родительских прав родители не вправе причинять вред физическому и психическому здоровью детей, их нравственному развитию. Способы воспитания детей должны исключать пренебрежительное, жестокое, грубое, унижающее человеческое достоинство обращение, оскорбление или эксплуатацию детей ([ч. 1 ст. 65 СК РФ](#)).

Права и обязанности родителей прекращаются по достижении подопечным ребенком возраста 18 лет, при вступлении его в брак, а также в случае эмансипации несовершеннолетнего подопечного ([ст. 40 ГК РФ](#)).

Права и обязанности в гражданско-правовой сфере регулируются [ГК РФ](#). Как законные представители детей, родители, опекуны и попечители выступают в защиту прав и интересов своих подопечных в отношениях с любыми лицами, в т.ч. в судах, без специального полномочия ([п. 2 ст. 31 ГК РФ](#)).

Имущественную ответственность по всем сделкам малолетнего (даже тем, которые он вправе совершать самостоятельно) несут родители (опекуны), если не докажут, что обязательство было нарушено не по их вине. Они также отвечают за вред, причиненный малолетними детьми, если не докажут, что вред возник не по их вине.

Закон возлагает на родителей (опекунов, попечителей) обязанность заботиться о содержании своих подопечных ([п. 3 ст. 36 ГК РФ](#)) и в этих целях предоставляет им право расходовать полученные подопечными доходы (пенсия, пособия, алименты и т.п.), кроме случаев, когда подопечные вправе распоряжаться ими самостоятельно.

Порядок управления опекуном или попечителем имуществом подопечного определяется законом ([п. 2 ст. 37 ГК РФ](#)), что имеет важное значение для охраны имущественных прав несовершеннолетнего подопечного.

В Трудовом кодексе РФ содержатся нормы о правах и обязанностях работников и работодателей, в т.ч. о правах и обязанностях несовершеннолетних, выполняющих оплачиваемую работу.

В соответствии со [ст. 63 ТК РФ](#) заключение трудового договора обычно допускается с лицами, достигшими возраста 16 лет. С согласия одного из родителей (попечителя) и органа опеки и попечительства трудовой договор может быть заключен с учащимся, достигшим возраста четырнадцати лет, для выполнения в свободное от учебы время легкого труда, не причиняющего вреда его здоровью и не нарушающего процесса обучения. В организациях кинематографии, театрах, театральных и концертных организациях, цирках допускается с согласия одного из родителей (опекуна) и разрешения органа опеки и попечительства заключение трудового договора с лицами, не достигшими возраста 14 лет, для участия в создании и (или) исполнении (экспонировании) произведений без ущерба здоровью и нравственному развитию.

Для детей предусмотрены особые, "льготные" условия труда, в частности, продолжительность рабочего времени для работников в возрасте до шестнадцати лет не может превышать 24 часов в неделю, а для работников в возрасте от 16 до 18 лет - 35 часов в неделю.

[Кодекс](#) об административных правонарушениях (далее - КоАП РФ) устанавливает ряд наказаний за совершение правонарушений в отношении прав и законных интересов детей.

Кроме того, КоАП РФ предусматривает отдельные особенности рассмотрения дел в отношении несовершеннолетних. В числе органов, уполномоченных рассматривать некоторые дела об административных правонарушениях, названы комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, например, дела о безбилетном проезде могут быть переданы на рассмотрение таких комиссий.

Помимо кодексов, в систему законодательства, закрепляющего гарантии для детей, входит ряд федеральных законов.

Федеральный закон от 24 апреля 2008 г. N 48-ФЗ "Об опеке и попечительстве" содержит принципы государственного регулирования в этой области, определены права и обязанности органов опеки и попечительства, правовой статус опекунов и попечителей, а также упорядочены процедуры установления и прекращения опеки и попечительства.

Федеральный закон от 16 апреля 2001 г. N 44-ФЗ "О государственном банке данных о детях, оставшихся без попечения родителей" устанавливает порядок формирования и использования государственного банка данных о детях, оставшихся без попечения родителей.

Федеральный закон от 19 мая 1995 г. N 81-ФЗ "О государственных пособиях гражданам, имеющим детей" устанавливает единую систему государственных пособий гражданам, имеющим детей, в связи с их рождением и воспитанием, которая обеспечивает гарантированную государством материальную поддержку материнства, отцовства и детства. Речь идет о назначении и выплате государственных пособий, в частности, пособия по беременности и родам; единовременного пособия женщинам, вставшим на учет в медицинских учреждениях в ранние сроки беременности; единовременного пособия при рождении ребенка; ежемесячного пособия по уходу за ребенком; ежемесячного пособия на ребенка; единовременного пособия при передаче ребенка на воспитание в семью; единовременного пособия беременной жене военнослужащего, проходящего военную службу по призыву; ежемесячного пособия на ребенка военнослужащего, проходящего военную службу по призыву.

Федеральный закон от 24 ноября 1995 г. N 181-ФЗ "О социальной защите инвалидов в Российской Федерации" определяет государственную политику в области социальной защиты инвалидов в Российской Федерации, в том числе детей-инвалидов, целью которой является обеспечение инвалидам равных с другими гражданами возможностей в реализации ими гражданских, экономических, политических и других прав и свобод.

Федеральный закон от 24 июня 1999 г. N 120-ФЗ "Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних" направлен, прежде всего, на защиту безнадзорных и беспризорных детей. Безнадзорными являются несовершеннолетние, контроль за поведением которых отсутствует вследствие неисполнения или ненадлежащего исполнения обязанностей по их воспитанию, обучению и (или) содержанию со стороны родителей или иных законных представителей либо должностных лиц. Беспризорными являются безнадзорные дети, не имеющие места жительства и (или) места пребывания. Законом закладываются правовые основы индивидуальной профилактической работы, направленной на своевременное выявление несовершеннолетних и семей, находящихся в социально опасном положении, а также на их социально-педагогическую реабилитацию и (или) предупреждение совершения правонарушений и антиобщественных действий.

Указы и распоряжения Президента РФ, акты Правительства РФ и федеральных органов исполнительной власти также занимают важное место в системе законодательства.

Так, например, [Указом](#) Президента РФ от 26 марта 2008 г. N 404 "О создании Фонда поддержки детей, находящихся в трудной жизненной ситуации" принято решение создать Фонд поддержки детей, находящихся в трудной жизненной ситуации. Фонд своей деятельностью способствует стимулированию социальных программ поддержки детей и семей, оказавшихся в трудной жизненной ситуации.

В целях формирования государственной политики по улучшению положения детей в Российской Федерации [Указом](#) Президента РФ от 1 июня 2012 г. N 761 утверждена Национальная стратегия действий в интересах детей на 2012-2017 годы. Для координации мероприятий, связанных с выполнением Стратегии, создан специальный Координационный совет при Президенте РФ по реализации [Национальной стратегии](#) действий в интересах детей на 2012-2017 годы, предусмотрено выделение бюджетных ассигнований на реализацию Национальной стратегии на названный период.

На основе [Национальной стратегии](#) органам государственной власти субъектов РФ рекомендовано утвердить региональные стратегии (программы) действий в интересах детей (что и было сделано).

[Постановлением](#) Правительства РФ от 4 апреля 2002 г. N 217 утверждены [Правила](#) ведения государственного банка данных о детях, оставшихся без попечения родителей, и осуществления контроля за его формированием и использованием.

Среди нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти следует назвать [приказ](#) Министерства здравоохранения России от 21 декабря 2012 г. N 1348н, которым утвержден [порядок](#) прохождения несовершеннолетними диспансерного наблюдения, в том числе в период обучения и воспитания в организациях, осуществляющих образовательную деятельность. Диспансеризация представляет собой комплекс мероприятий, в том числе медицинский осмотр врачами нескольких специальностей и применение необходимых методов обследования.

Диспансеризация проводится ежегодно в целях раннего (своевременного) выявления патологических состояний, заболеваний и факторов риска их развития, а также в целях формирования групп состояния здоровья и выработки рекомендаций для несовершеннолетних. Диспансерное наблюдение, в том числе в период обучения и воспитания в образовательных учреждениях, представляет собой динамическое наблюдение, в том числе необходимое обследование, за состоянием здоровья несовершеннолетних, страдающих хроническими заболеваниями, функциональными расстройствами, иными состояниями, в целях своевременного выявления, предупреждения осложнений, обострений заболеваний, иных патологических состояний, их профилактики и осуществления медицинской реабилитации.

[Приказом](#) Минздрава России от 15 февраля 2013 г. N 72н "О проведении диспансеризации пребывающих в стационарных учреждениях детей-сирот и детей, находящихся в трудной жизненной ситуации" утверждены [Порядок](#) проведения диспансеризации пребывающих в стационарных учреждениях детей-сирот и детей, находящихся в трудной жизненной ситуации, а также формы двух учетных документов - [Карты](#) диспансеризации несовершеннолетнего, [Сведений](#) о диспансеризации несовершеннолетних. Такой [Порядок](#) устанавливает правила проведения медицинскими организациями, участвующими в реализации территориальных программ государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи, диспансеризации пребывающих в стационарных учреждениях детей-сирот и детей, находящихся в трудной жизненной ситуации. Необходимым предварительным условием медицинского вмешательства является дача информированного добровольного согласия несовершеннолетнего или его законного представителя на медицинское вмешательство.

На уровне субъектов РФ положения комментируемого Закона детализируются в актах законодательных и исполнительных органов власти, которые разрабатывают механизм применения и реализации норм Закона на практике. Согласно [п. 2 ст. 5](#) комментируемого Закона к полномочиям органов государственной власти субъектов РФ на осуществление гарантий прав ребенка в Российской Федерации относятся реализация государственной политики в интересах детей, решение вопросов социальной поддержки и социального обслуживания детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей (за исключением детей, обучающихся в федеральных образовательных учреждениях), безнадзорных детей, детей-инвалидов, организация и обеспечение отдыха и оздоровления детей (за исключением организации отдыха детей в каникулярное время).

В комментируемом Законе прямо указан ряд вопросов, подлежащих регулированию на уровне субъектов РФ. В частности, такое указание содержится в норме [п. 3 ст. 14.1](#), согласно которой законами субъектов РФ в целях предупреждения причинения вреда здоровью детей, их физическому, интеллектуальному, психическому, духовному и нравственному развитию могут устанавливаться порядок уведомления родителей (лиц, их заменяющих) или лиц, осуществляющих мероприятия с участием детей, и (или) органов внутренних дел в случае обнаружения ребенка в неполюженном месте, а также порядок доставления такого ребенка его родителям (лицам, их заменяющим) или лицам, осуществляющим мероприятия с участием детей, либо в случае отсутствия указанных лиц, невозможности установления их местонахождения или иных препятствующих незамедлительному доставлению ребенка указанным лицам обстоятельств в специализированные учреждения для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации, по месту обнаружения ребенка.

Так, например, [Закон](#) Ненецкого автономного округа от 17 февраля 2010 г. N 5-ОЗ "О мерах по содействию физическому, интеллектуальному, психическому, духовному и нравственному развитию детей в Ненецком автономном округе" содержит в себе положения, направленные на регулирование вышеуказанного круга правоотношений.

[Закон](#) Ярославской области от 8 октября 2009 г. N 50-з "О гарантиях прав ребенка в Ярославской области" регулирует отдельные направления реализации государственной политики в интересах детей в соответствии с полномочиями Ярославской области как субъекта РФ.

2. В соответствии с [ч. 4 ст. 15](#) Конституции РФ общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры РФ являются составной частью ее правовой системы.

В числе важнейших документов международного права в рассматриваемой области следует назвать [Всеобщую декларацию](#) прав человека (принята на третьей сессии Генеральной Ассамблеи ООН резолюцией 217 А (III) от 10 декабря 1948 г.), которая провозглашает, что "материнство и детство дают право на особое попечение и помощь"; "для гармоничного развития личности ребенок должен расти в атмосфере любви и добра, в семье, среди близких и любящих людей", а "задача взрослых - помочь ребенку подготовиться к самостоятельной жизни, стать полноправным членом общества, создать ребенку условия для нормального физического и интеллектуального развития".

Тем самым, признавая равные права детей на все свободы, провозглашенные в [декларации](#), международное сообщество указывает на необходимость дополнительной помощи и поддержки детям.

В России в области образования закреплены такие названные во [Всеобщей декларации](#) принципы, как общедоступность, бесплатность и обязательность

образования (ст. 43 Конституции РФ, [Федеральный закон](#) от 29 декабря 2012 г. N 273-ФЗ "Об образовании в Российской Федерации").

Развитие концепции прав человека привело к тому, что права ребенка были выделены в особую категорию, что отразилось в принятой ООН [Декларации](#) прав ребенка (провозглашена Резолюцией 1386 (XIV) Генеральной Ассамблеи ООН от 20 ноября 1959 г.).

В [Декларации](#) прав ребенка провозглашены социальные и правовые принципы, касающиеся защиты и благополучия детей как особой категории лиц. В ней отмечено, что "ребенок, ввиду его физической и умственной незрелости, нуждается в специальной охране и заботе, включая надлежащую правовую защиту, как до, так и после рождения". Документ содержит десять принципов, признание и соблюдение которых должно позволить "обеспечить детям счастливое детство".

[Минимальные стандартные правила](#) Организации Объединенных Наций, касающиеся отправления правосудия в отношении несовершеннолетних (так называемые "Пекинские правила", принятые резолюцией 40/33 Генеральной Ассамблеи от 29 ноября 1985 г.) призваны "способствовать благополучию несовершеннолетнего и его или ее семьи". Государства-члены обязались стремиться к созданию условий, позволяющих обеспечить содержательную жизнь подростка в обществе, которая, в тот период жизни, когда она или он наиболее склонны к неправильному поведению, будет благоприятствовать процессу развития личности и получения образования, в максимальной степени свободному от возможности совершения преступлений и правонарушений.

Особое внимание в "[Пекинских правилах](#)" уделяется вопросам правосудия в отношении несовершеннолетних, которое должно являться составной частью процесса национального развития каждой страны в рамках всестороннего обеспечения социальной справедливости для всех несовершеннолетних, одновременно содействуя таким образом защите молодежи и поддержанию мирного порядка в обществе. Минимальные стандартные правила применяются к несовершеннолетним правонарушителям беспристрастно, без каких бы то ни было различий в отношении, например, расы, цвета кожи, пола, языка, вероисповедания, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного, сословного или иного положения. В "[Пекинских правилах](#)" предписано в рамках каждой национальной юрисдикции предпринять усилия для принятия комплекса законов, правил и положений, которые относятся непосредственно к несовершеннолетним правонарушителям и учреждениям и органам, в функции которых входит отправление правосудия в отношении несовершеннолетних.

Общепризнанным источником международного права являются [Руководящие принципы](#) Организации Объединенных Наций для предупреждения преступности среди несовершеннолетних (или так называемые "Эр-Риядские руководящие принципы", принятые [резолюцией](#) 45/112 Генеральной Ассамблеи от 14 декабря 1990 г.). Как видно из названия, Руководящие принципы регулируют область уголовного законодательства и подчеркивают важность предупреждения преступности среди несовершеннолетних является. Отмечается, что предупреждение преступности среди несовершеннолетних было эффективным, необходимы усилия всего общества в целом в целях обеспечения гармоничного развития подростков при уважении к их личности и поощрении ее развития с раннего детства. Хочется отметить положение о том, что в центре внимания любой программы предупреждения преступности должно быть обеспечение благосостояния молодежи с раннего детства.

Среди международных актов важное место занимает [Конвенция](#) о правах ребенка, принятая 20 ноября 1989 г. в Нью-Йорке, ратифицированная нашим

государством. Международным сообществом ежегодно 20 ноября отмечается как Всемирный день ребенка. Всего к Конвенции присоединились около двухсот государств. Признавая ребенка самостоятельным субъектом права, Конвенция охватывает весь комплекс гражданских, политических, экономических, социальных и культурных прав, одновременно подчеркивая, что осуществление одного права неотделимо от осуществления других. В Конвенции провозглашается приоритетность интересов детей перед потребностями государства, общества, религии, семьи, а также подчеркивается, что "свобода необходимая ребенку для развития своих интеллектуальных, моральных и духовных способностей, требует не только здоровой и безопасной окружающей среды, соответствующего уровня здравоохранения, обеспечения минимальных норм питания, одежды и жилища, но и предоставления всегда этого в первую очередь, всегда в приоритетном порядке, детям"*(1).

Через каждые пять лет принято представлять в ЮНИСЕФ доклад государства о положении детей в своей стране.

Третий периодический доклад о реализации Российской Федерацией Конвенции о правах ребенка рассматривался на сороковой сессии Комитета по правам ребенка 28 сентября 2005 г. Четвертый и пятый периодический доклад были представлены в профильный комитет ООН в 2011 г., а рассмотрены Комитетом ООН по правам ребенка в декабре 2013 г. Доклады представляются Россией во исполнение пункта "1b" ст. 44 названной Конвенции в соответствии с Руководством по форме и содержанию периодических докладов, которые должны представляться государствами-участниками (документ CRC/C/58) с учетом заключительных замечаний Комитета по правам ребенка, на основе материалов федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ, данных государственной статистики, а также сведений общественных организаций, деятельность которых направлена на решение проблем детства.

Вместе с тем следует вспомнить высказывание специалиста в области международного права В.И. Кузнецова, который утверждал, что "для того, чтобы содержание любого принципа международного права воплощалась в жизнь, необходима его конкретизация в договорных и обычных нормах международного права"*(2).

С учетом этого, Национальная стратегия действий в интересах детей на 2012-2017 годы, утвержденная Указом Президента РФ от 1 июня 2012 г. N 76, была разработана с учетом Стратегии Совета Европы по защите прав ребенка на 2012-2015 годы, которая включает такие основные цели, как содействие появлению дружественных к ребенку услуг и систем; искоренение всех форм насилия в отношении детей; гарантирование прав детей в ситуациях, когда дети особо уязвимы. Участие в реализации положений названной Стратегии Совета Европы, актуальных международных договоров в сфере обеспечения и защиты прав детей и совершенствование российского законодательства в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права должно позволить гармонизировать деятельность России по защите прав и интересов детей с деятельностью мирового сообщества, а также способствовать распространению на территории России положительного опыта европейских стран и продвижению инновационного российского опыта на мировую арену.

До 2017 г. Россия собирается предпринять ратификацию Европейской конвенции об осуществлении прав детей ETS N 160 (Страсбург, 25 января 1996 г., вступила в силу 1 июля 2000 г.), участницей которой она пока не является. Конвенция применяется в отношении детей, не достигших возраста восемнадцати лет (совершеннолетия) и имеет своей целью обеспечивать, в интересах детей их права, предоставлять им

процессуальные права и облегчать реализацию этих прав, следя за тем, чтобы дети были информированы лично, либо через других лиц, либо через другие органы и им было позволено участвовать в судопроизводстве, затрагивающем их интересы. Особо Конвенция регулирует вопросы судопроизводства, затрагивающего интересы детей, т.е. производство по вопросам семейных отношений, в частности связанное с ответственностью родителей, в том числе по поводу места жительства и общения с детьми. Обратим внимание на то, что согласно [параграфа 4 ст. 1](#) названной Конвенции "каждое Государство в момент подписания либо сдачи на хранение ратификационной грамоты, документа о принятии, об одобрении либо о присоединении, путем заявления на имя Генерального Секретаря Совета Европы должно определить не менее трех категорий судебных дел по вопросам семейных отношений", к которым должна применяться Конвенция. В российском законодательстве такие категории дел пока не определены.

[Статья 4.](#) Цели государственной политики в интересах детей

1. В комментируемой [статье](#) перечислены основные цели и принципы государственной политики в интересах детей. Как уже говорилось в [комментарии](#) к ст. 3, Конституция РФ провозглашает основные тезисы политики государства и составляют базис, на котором строятся правоотношения по защите прав детей. Ребенок от рождения обладает всей полнотой прав и свобод человека и гражданина, установленных [главой 2](#) Конституции РФ. Иные правовые акты федерального, местного и регионального значения, устанавливающие гарантии для детей, ссылаются на нормы Конституции РФ. В соответствии с [гл. 11](#) СК РФ ребенку принадлежат также специальные права во взаимоотношениях с родителями или лицами, их заменяющими, и ближайшими родственниками.

Комментируемый [Закон](#) является законодательным закреплением основ государственной политики в интересах детей и требует финансового обеспечения для реализации гарантий прав детей.

Правовые основы гарантий прав ребенка закладываются путем создания системы законодательства на федеральном уровне, на уровне субъектов РФ, а также, когда это необходимо, на уровне местного самоуправления. Подробнее о системе российского законодательства см. [комментарий](#) к ст. 3.

В качестве примера приведем [ч. 1 ст. 3](#) Закона Ярославской области от 8 октября 2009 г. N 50-з "О гарантиях прав ребенка в Ярославской области", устанавливающую систему органов, обеспечивающих реализацию государственной политики в интересах детей и защиту их прав. В систему органов, обеспечивающих реализацию государственной политики в интересах детей и защиту их прав, входят Правительство Ярославской области; органы исполнительной власти Ярославской области, в компетенцию которых входят вопросы занятости населения, здравоохранения, культуры, молодежной политики, образования, социальной защиты населения, физической культуры, спорта и туризма; органы опеки и попечительства; органы внутренних дел.

Реализацию государственной политики в интересах детей и защиту их прав на территории Ярославской области в пределах своих полномочий также осуществляют комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав. В порядке, установленном федеральным законодательством и законодательством Ярославской области, могут создаваться государственные учреждения Ярославской области, осуществляющие отдельные функции в сфере реализации государственной политики в интересах детей.

Кроме этого, в реализации государственной политики в интересах детей участвуют органы местного самоуправления муниципальных образований Ярославской

области. Они вправе устанавливать дополнительные меры по реализации государственной политики в интересах детей за счет собственных материальных ресурсов и финансовых средств.

Данный пример в общих чертах характеризует общую систему реализации государственной политики в интересах детей во всех субъектах РФ.

Отметим также, что в современной России реализуется, по сути, второй этап реализации государственной политики в интересах детей. На первом этапе в 1995 г. был принят Национальный план действий в интересах детей, рассчитанный на период до 2000 г. В рамках очередного этапа социально-экономического развития страны реализуется [Национальная стратегия](#) действий в интересах детей на 2012-2017 годы, утвержденная [Указом](#) Президента РФ от 1 июня 2012 г. N 76. Стратегия поставила своей целью определить основные направления и задачи государственной политики в интересах детей и ключевые механизмы ее реализации, базирующиеся на общепризнанных принципах и нормах международного права.

[Национальная стратегия](#) действий в интересах детей на 2012-2017 годы призвана обеспечить достижение существующих международных стандартов в области прав ребенка, формирование единого подхода органов государственной власти России, органов местного самоуправления, институтов гражданского общества и граждан к определению целей, задач, направлений деятельности и первоочередных мер по решению наиболее актуальных проблем детства к окончанию 2017 г.

Реализация [Национальной стратегии](#) предполагает мероприятия по следующим основным направлениям: семейная политика детство сбережения; доступность качественного обучения и воспитания, культурное развитие и информационная безопасность детей; здравоохранение, дружественное к детям, и здоровый образ жизни; равные возможности для детей, нуждающихся в особой заботе государства; создание системы защиты и обеспечения прав и интересов детей и дружественного к ребенку правосудия; дети - участники реализации Национальной стратегии.

В качестве основной цели государственной политики в интересах детей названо осуществление конституционных прав детей, недопущение их дискриминации, упрочение основных гарантий прав и законных интересов детей, а также восстановление их прав в случаях нарушений. Как мы видим, цель является комплексной и включает в себя несколько направлений деятельности.

Одним из таких направлений является создание системы защиты и обеспечения прав и интересов детей и дружественного к ребенку правосудия.

В Российской Федерации существует проблема защиты детства. Государство признает, что деятельность органов опеки и попечительства по защите прав и интересов детей не отвечает требованиям современности, не разработаны стандарты обеспечения и защиты прав ребенка, а также механизм планомерного выполнения на межведомственном уровне положений [Конвенции](#) о правах ребенка и заключительных замечаний Комитета ООН по правам ребенка.

Кроме того, признается необходимость более эффективно решать проблему насилия над детьми, а ситуация, сложившаяся в сфере профилактики преступлений против детей, защиты их прав требует принятия неотложных мер.

Для достижения рассматриваемой цели в рамках заданного направления - создания системы защиты и обеспечения прав и интересов детей и дружественного к ребенку правосудия, необходимо:

- развитие законодательных основ системы защиты детства, введение в действие существующих международных стандартов обеспечения и защиты прав и интересов детей;

- реформирование деятельности органов опеки и попечительства;

- создание эффективной системы профилактики правонарушений, совершаемых в отношении детей, и правонарушений самих детей, системы правосудия и системы исполнения наказаний, дружественных к ребенку;
- реформирование комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав;
- принятие на законодательном уровне мер по защите детей от информации, угрожающей их благополучию, безопасности и развитию;
- создание системы предотвращения насилия в отношении несовершеннолетних, а также организация деятельности учреждений, специалистов, волонтеров по социально-психологической реабилитации детей - жертв насилия и оказанию помощи следственным органам при расследовании преступных посягательств в отношении детей.

Для реализации поставленной цели государство должно принимать меры, направленные на улучшение положения "особых" категорий несовершеннолетних - детей-инвалидов, детей, находящихся в трудной жизненной ситуации, а также детей в период нахождения их в учреждениях уголовно-исполнительной системы и в постпенитенциарный период.

В частности, для улучшения положения детей, находящихся в трудной жизненной ситуации, а также детей в период нахождения их в учреждениях уголовно-исполнительной системы и в постпенитенциарный период, государством поставлены следующие задачи на период до 2017 г.:

- развитие на основе принципов и норм международного права законодательной базы в области регулирования участия детей в принятии решений, затрагивающих их интересы во всех сферах жизнедеятельности.
- обеспечение правового обучения и воспитания детей, а также специалистов, работающих с детьми.
- привлечение детей к участию в общественной жизни.
- воспитание у детей гражданственности, расширение их знаний в области прав человека.
- освещение в средствах массовой информации темы участия детей в общественной жизни.
- разработка и внедрение в практику стандартов и методик участия детей в принятии решений, затрагивающих их интересы.
- создание системы мониторинга и оценки участия детей в принятии решений, затрагивающих их интересы.

Важной задачей государственной политики в интересах детей является формирование правовых основ гарантий прав ребенка. Правовые основы в целом должны отвечать мировым тенденциям развития международного законодательства, но с учетом российских реалий. В рамках этой цели в России создается и совершенствуется законодательство (о законодательстве см. [ст. 1](#) и [комментарий](#) к ней), реализуются национальные, региональные и местные программы. Так, в ближайшие годы будет разработана комплексная национальная программа по предотвращению насилия в отношении детей и реабилитации детей - жертв насилия.

Упрочение основных гарантий прав и законных интересов детей производится в том числе за счет выплат материнского капитала, который являет собой форму государственной поддержки российских семей, воспитывающих детей. Материальная поддержка оказывается с 1 января 2007 г. по 31 декабря 2016 г. при рождении или усыновлении второго, третьего или последующего ребенка, имеющего российское гражданство при условии, что ранее родители не пользовались правом на дополнительные меры государственной поддержки.

Государство призвано оказывать содействие физическому, интеллектуальному, психическому, духовному и нравственному развитию детей, воспитанию в них патриотизма и гражданственности, а также реализации личности ребенка в интересах общества и в соответствии с не противоречащими Конституции РФ и федеральному законодательству традициями народов РФ, достижениями российской и мировой культуры.

Ребенок сможет стать гармонично и всесторонне развитой личностью только если будут обеспечиваться все его основные физические, интеллектуальные, психические, духовные и нравственные потребности. Развитие ребенка включает в себя множество аспектов. Неслучайно отдельная ст. 14 комментируемого Закона посвящена защите детей от информации, пропаганды и агитации, наносящих вред его здоровью, нравственному и духовному развитию, ст. 10 - обеспечению прав детей на охрану здоровья, ст. 9 - мерам по защите прав ребенка при осуществлении деятельности в области его образования.

Хочется отметить, что физическое развитие детей является первоочередным и напрямую зависит от состояния системы здравоохранения. В законодательстве применяется такое понятие, как "здравоохранение, дружественное к детям". Для оценки состояния системы здравоохранения, отвечающей интересам детей, применяются показатели младенческой смертности; оценивается уровень финансирования региональных целевых программ в области охраны и укрепления здоровья детей; уровень организации медико-социальной помощи для беременных и кормящих матерей, проведение диспансеризации и иммунизации детей; содержание и применение перечня бесплатных медицинских услуг, гарантированных государством; соблюдение прав обучающихся в образовательных учреждениях на охрану и укрепление здоровья; количество суицидов. Так, по распространенности суицидов среди подростков Россия занимает одно из ведущих мест в мире, уровень смертности детей значительно выше, чем в других европейских странах.

Для обеспечения физического развития несовершеннолетних на современном этапе государственная политика ставит перед собой следующие задачи:

- создание условий для здорового развития каждого ребенка с рождения, обеспечение доступа всех категорий детей к качественным услугам и стандартам системы здравоохранения, средствам лечения болезней и восстановления здоровья;
- развитие подростковой медицины, клиник, дружественных к детям и молодежи, стимулирование потребности в здоровом образе жизни;
- обеспечение надлежащих комплексных услуг и стандартов в сфере здравоохранения для детей с особыми потребностями;
- формирование современной модели организации отдыха и оздоровления детей на принципах государственно-частного партнерства;
- формирование потребности у детей и подростков в здоровом питании и совершенствование системы обеспечения качественным питанием детей в образовательных учреждениях, лечебных и лечебно-профилактических, санаторно-курортных и реабилитационных учреждениях (подробнее см. ст. 10 и комментарий к ней).

Наибольшее влияние на становление личности и характера ребенка оказывает школа. В рамках школьной программы ребенок получает базовые знания, навыки патриотизма и гражданственности, знания об истории страны и достижениях российской и мировой культуры. В течение значительного периода жизни детей школа оказывает сильное влияние на, интеллектуальное, психическое, духовное, нравственное и физическое развитие детей.

Потому государство особое внимание уделяет реализации мер, направленных на обеспечение доступности и качества образования, в числе которых:

- обеспечение государственной поддержки строительства новых дошкольных образовательных учреждений, а также развития всех форм дошкольного образования (семейный детский сад, служба ранней помощи, лекотека, центры игровой поддержки ребенка и другие, включая негосударственный сектор);

- обеспечение развития способностей каждого ученика массовой школы, доступности для каждого старшеклассника выбора профилей обучения, соответствующих его склонностям и жизненным планам;

- законодательное закрепление правовых механизмов реализации права детей-инвалидов и детей с ограниченными возможностями здоровья на включение в существующую образовательную среду на уровне дошкольного, общего и профессионального образования (права на инклюзивное образование);

- обеспечение реализации гарантий доступности качественного образования для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и их поддержки на всех уровнях образования;

- создание условий для развития различных региональных вариантов поликультурной модели дошкольного и общего образования, обеспечивающей формирование российской гражданской идентичности (подробнее см. [ст. 9](#) и [комментарий](#) к ней).

Государством обеспечивается нормативно-правовое закрепление особых образовательных запросов одаренных детей, а также поддержка и развитие образовательных учреждений, специализирующихся на работе с одаренными детьми.

В рамках реализации цели по оказанию содействия физическому, интеллектуальному, психическому, духовному и нравственному развитию детей подлежат реализации мероприятия, направленные на развитие воспитания и социализацию детей, такие как разработка общенациональной стратегии развития воспитания как основы реализации государственной политики; обеспечение развития научных основ воспитания и социализации подрастающих поколений

С целью воспитания в молодежи патриотизма и гражданственности подлежат внедрению современные программы гражданско-патриотического воспитания, направленные на формирование российской гражданской идентичности, культуры толерантности, социальной компетентности в сфере этнического и межконфессионального взаимодействия, готовности к защите Отечества и позитивного отношения у молодых людей к службе в рядах Вооруженных Сил Российской Федерации.

Для реализации личности ребенка в интересах общества и в соответствии с традициями народов РФ, достижениями российской и мировой культуры производится внедрение эффективных механизмов сотрудничества органов управления образованием, гражданского общества, представителей различных конфессий, средств массовой информации, родительских сообществ в области воспитания и социализации детей.

Государством обеспечивается нормативное урегулирование ресурсного обеспечения воспитательной деятельности (материально-технического, финансового, кадрового, информационно-методического) и организации контроля за условиями, созданными в образовательных учреждениях для воспитания и социализации детей. В последнее время повышенное внимание уделяется обеспечению проведения комплексной профилактики негативных явлений в детской среде, обновлению форм и методов борьбы с детской безнадзорностью, наркоманией, алкоголизмом,

преступностью, проституцией, а также разрабатываются эффективные механизмы профилактики девиантного поведения детей.

4. Еще одной целью государственной политики в отношении детей является их защита от факторов, негативно влияющих на их физическое, интеллектуальное, психическое, духовное и нравственное развитие.

Защита может осуществляться как в отношении конкретных детей, права и законные интересы которых требуют от государства принятия адекватных мер, так и в отношении всего населения в целом. Конкретные меры могут заключаться в законодательном закреплении наказаний за правонарушения, посягающие на гармоничное физическое, интеллектуальное, психическое, духовное и нравственное развитие детей, в установлении перечня и круга полномочий лиц, которые могут обратиться за защитой нарушенных прав детей, в определении процедуры привлечения к ответственности, видов наказаний и т.п.

В связи с резким сокращением рождаемости [Указом](#) Президента РФ от 9 октября 2007 г. N 1351 была утверждена [Концепция](#) демографической политики РФ на период до 2025 года, которая определила, что "демографическая политика Российской Федерации направлена на увеличение продолжительности жизни населения, сокращение уровня смертности, рост рождаемости, регулирование внутренней и внешней миграции, сохранение и укрепление здоровья населения и улучшение на этой основе демографической ситуации в стране". В связи с реализацией с 2010 г. дополнительных мер государственной поддержки семей, имеющих детей, в форме предоставления материнского (семейного) капитала запланированы меры по расширению строительства доступного семейного жилья, развитию дополнительных образовательных услуг. Принимаемые меры, безусловно, способствуют защите материнства и детства от негативных факторов.

В рамках названной цели реализуются мероприятия, направленные на обеспечение информационной безопасности детства, такие как:

- создание и внедрение программ обучения детей и подростков правилам безопасного поведения в интернет-пространстве, профилактики интернет-зависимости, предупреждения рисков вовлечения в противоправную деятельность, порнографию, участие во флешмобах;

- создание правовых механизмов блокирования информационных каналов проникновения через источники массовой информации в детско-подростковую среду элементов криминальной психологии, культа насилия, других откровенных антиобщественных тенденций и соответствующей им атрибутики;

- внедрение системы мониторинговых исследований по вопросам обеспечения безопасности образовательной среды образовательных учреждений, а также по вопросам научно-методического и нормативно-правового обеспечения соблюдения санитарно-гигиенических требований к использованию информационно-компьютерных средств в образовании детей;

- создание общественных механизмов экспертизы интернет-контента для детей;

- создание порталов и сайтов, аккумулирующих сведения о лучших ресурсах для детей и родителей; стимулирование родителей к использованию услуги "Родительский контроль", позволяющей устанавливать ограничения доступа к сети "Интернет".

Реализация вышеперечисленных мероприятий к 2017 г. должна обеспечить всеобщую доступность дошкольного образования для всех категорий детей, повышение гибкости и многообразия форм предоставления дошкольных услуг на основе реализации существующих (основных) и новых (дополнительных) форм их финансирования и организации. Государство рассчитывает на расширение возможностей обучения детей с ограниченными возможностями здоровья в

общеобразовательных организациях, также на расширение вариативности программ, рассчитанных на детей с разными уровнем, типом и формами проявления способностей, в том числе индивидуализированных программ развития (для детей с особой одаренностью). При этом делается ставка на рост удовлетворенности обучающихся и их родителей условиями воспитания, обучения и развития детей в образовательных организациях.

Государством планируется сократить число детей и подростков с асоциальным поведением, увеличить посещаемость детских библиотек, музеев, культурных центров, театров, а также сократить число детей, пострадавших от противоправного контента в интернет-среде.

2. В п. 2 комментируемой статьи указано, что государственная политика в интересах детей имеет приоритетный характер. Это значит, что внимание законодательных органов должно быть в первоочередном порядке "приковано" к разработке правовой базы, обеспечивающей гарантии для детей, а исполнительные органы должны направлять свои усилия для практической реализации гарантий, в т.ч. выполнять текущее финансирование мероприятий в отношении детей в областях медицины, образования, в социальной сфере.

Государственная политика должна гарантировать законодательное обеспечение прав ребенка. Так, конституционная норма, гарантирующая каждому право на жилище (ст. 40 Конституции РФ), нашла свое конкретное выражение в ст. 8 Федерального закона от 21 декабря 1996 г. N 159-ФЗ "О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей".

Законодательство обеспечивает материальную поддержку детей (см. [Федеральный закон](#) от 19 мая 1995 г. N 81-ФЗ "О государственных пособиях гражданам, имеющим детей"), обеспечивает социальную защиту и поддержку детей-инвалидов (см. [Федеральный закон](#) от 24 ноября 1995 г. N 181-ФЗ "О социальной защите инвалидов в Российской Федерации"). В 2014 г. в ряде регионов продолжается ежемесячная выплата пособия при рождении третьего и последующего ребенка для семей с низким среднедушевым доходом.

Государственная политика в интересах детей должна предусматривать поддержку семьи в целях обеспечения обучения, воспитания, отдыха и оздоровления детей, защиты их прав, подготовки их к полноценной жизни в обществе.

За последние годы государство взяло форсированный курс на укрепление семьи, повышение рождаемости, а также сокращение числа детей, находящихся на полном государственном обеспечении в государственных организациях интернатного типа. Многие делается для того, чтобы дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, обрели новые семьи. В частности, субъекты РФ увеличивают заработную плату приемным родителям, устанавливают единовременное пособие при усыновлении ребенка, равное пособию, выдаваемому при рождении ребенка, увеличивают пособие на детей, находящихся под опекой или на условиях попечительства. Семьи получают частичную компенсацию родительской платы за детские дошкольные организации, право использовать материнский капитал в случае рождения второго ребенка.

Так, в Санкт-Петербурге многодетным семьям и семьям, воспитывающим детей-инвалидов, назначаются детские пособия без учета дохода семьи. Однако отмечается, что имеются категории нуждающихся семей с детьми, которым затруднительно получить необходимую поддержку в рамках действующего законодательства, среди них - неполные семьи, в которых один из родителей не проживает на территории РФ, в связи с чем возникают трудности в предоставлении справок об уплате (неуплате) алиментов; семьи, где один из родителей не является гражданином РФ, но проживает на территории РФ и не работает ввиду отсутствия разрешения на работу; многодетные

семьи, в которых взрослые члены страдают алкогольной и наркотической зависимостью; семьи с ребенком-инвалидом (трудности в получении бесплатных лекарств из-за очередей в аптеках или отсутствия необходимых лекарственных средств; трудности покупки инвентаря для детей с ограниченными возможностями (памперсы, ходунки, санитарные кресла) из-за высокой стоимости.*⁽³⁾

8. Государственная политика в отношении обеспечения прав детей только тогда является эффективной, когда основывается на принципе ответственности юридических лиц, должностных лиц, а также граждан за нарушение прав и законных интересов ребенка, причинение ему вреда.

В данном случае под должностным лицом следует понимать государственных или муниципальных служащих, имеющих в силу должностного положения правомочия обеспечивать правовой механизм действия комментируемого Закона, в т.ч. совершать юридически значимые действия, устанавливающие, изменяющие или прекращающие правоотношения в области обеспечения государственных гарантий. Гражданами могут быть любые физические лица, например, незаконно занявшие жилое помещение ребенка, оставшегося без попечения родителей во время его пребывания в детском учреждении. Положения об ответственности в равной мере распространяются и на государственные и муниципальные органы власти и на юридических лиц.

Содержание прав и законных интересов несовершеннолетних детей регламентировано [гл. 11 СК РФ](#).

По общему правилу, ответственность наступает за совершение виновных противоправных действий и в зависимости от вида причиненного вреда и от степени тяжести совершенного деяния (бездействия) бывает:

- гражданско-правовой;
- дисциплинарной;
- административной;
- уголовной.

Незаконными являются действия, которые выходят за пределы компетенции или должностных полномочий должностных лиц или за пределы прав граждан, или бездействие в случаях, когда должностные лица или граждане должны иметь активную позицию и не отказываться от осуществления своих прямых обязанностей.

Незаконные действия могут иметь форму:

- действия;
- бездействия.

Например, незаконным действием должностного лица является:

- издание главой администрации распоряжения об использовании части помещения школы под размещение органов загса без получения предварительной экспертной оценки в нарушение [ст. 13](#) комментируемого Закона;

- оформление родителем сделки по продаже квартиры, в которой ребенок имеет право проживать, не отвечающую интересам ребенка, без приобретения нового жилья;

- утверждение бюджета на очередной год без учета статьи расходов на медицинскую реабилитацию детей-инвалидов, которая является обязательным в соответствии с законодательством.

Гражданско-правовая ответственность заключается в возмещении убытков, причиненных ребенку, под которыми понимаются материальный ущерб и упущенная выгода.

Наложение дисциплинарной ответственности предполагает совершение дисциплинарного проступка, то есть за неисполнение или ненадлежащее исполнение работником по его вине возложенных на него трудовых или служебных обязанностей ([ст. 192 ТК РФ](#)). Применять дисциплинарное взыскание может работодатель. В

отношении должностного лица работодателем является государство или муниципальное образование в лице соответствующего органа.

Административная ответственность наступает за совершение противоправного, виновного действия (бездействие) физического или юридического лица, за которое установлена административная ответственность в КоАП РФ или в законе субъекта РФ.

КоАП РФ установлена административная ответственность за следующие нарушения прав и законных интересов несовершеннолетних:

- вовлечение несовершеннолетнего в употребление алкогольной и спиртосодержащей продукции или одурманивающих веществ, в том числе совершенные родителями или иными законными представителями несовершеннолетних, а также лицами, на которых возложены обязанности по обучению и воспитанию несовершеннолетних (ст. 6.10);

- вовлечение несовершеннолетнего в процесс потребления табака, в том числе совершенные родителями или иными законными представителями несовершеннолетнего (ст. 6.23);

- нахождение в состоянии опьянения несовершеннолетних в возрасте до шестнадцати лет, либо потребление (распитие) ими алкогольной и спиртосодержащей продукции, либо потребление ими наркотических средств или психотропных веществ без назначения врача, иных одурманивающих веществ (ст. 20.22);

- неисполнение или ненадлежащее исполнение родителями или иными законными представителями несовершеннолетних обязанностей по содержанию, воспитанию, обучению, защите прав и интересов несовершеннолетних (ч. 1 ст. 5.35);

- нарушение родителями или иными законными представителями несовершеннолетних прав и интересов несовершеннолетних, выразившееся в лишении их права на общение с родителями или близкими родственниками, если такое общение не противоречит интересам детей, в намеренном сокрытии места нахождения детей помимо их воли, в неисполнении судебного решения об определении места жительства детей, в том числе судебного решения об определении места жительства детей на период до вступления в законную силу судебного решения об определении их места жительства, в неисполнении судебного решения о порядке осуществления родительских прав или о порядке осуществления родительских прав на период до вступления в законную силу судебного решения либо в ином воспрепятствовании осуществлению родителями прав на воспитание и образование детей и на защиту их прав и интересов (ч. 2 ст. 5.35);

- нарушение руководителем учреждения, в котором находятся дети, оставшиеся без попечения родителей, либо должностным лицом органа исполнительной власти субъекта РФ или органа местного самоуправления порядка или сроков предоставления сведений о несовершеннолетнем, нуждающемся в передаче на воспитание в семью (на усыновление (удочерение), под опеку (попечительство) или в приемную семью) либо в учреждение для детей-сирот или для детей, оставшихся без попечения родителей, а равно предоставление заведомо недостоверных сведений о таком несовершеннолетнем (ч. 1 ст. 5.36);

- совершение руководителем учреждения, в котором находятся дети, оставшиеся без попечения родителей, либо должностным лицом органа исполнительной власти субъекта РФ или органа местного самоуправления действий, направленных на укрытие несовершеннолетнего от передачи на воспитание в семью (на усыновление (удочерение), под опеку (попечительство) или в приемную семью) либо в учреждение для детей-сирот или для детей, оставшихся без попечения родителей (ч. 2 ст. 5.36);

- незаконные действия по усыновлению (удочерению) ребенка, передаче его под опеку (попечительство) или в приемную семью (ст. 5.37).

Кроме того, права и законные интересы детей защищаются составами иных статей [КоАП РФ](#), объектами посягательства которых названы права и интересы граждан, в том числе тех, где они особым образом не выделены.

Ряд административных дел имеют право рассматривать комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав. В частности, районные (городские), районные в городах комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав рассматривают дела об административных правонарушениях, совершенных несовершеннолетними, а также дела о таких административных правонарушениях, как нарушение порядка или сроков предоставления сведений о несовершеннолетних, нуждающихся в передаче на воспитание в семью либо в учреждения для детей-сирот или для детей, оставшихся без попечения родителей ([ст. 5.36](#)), неисполнение родителями или иными законными представителями несовершеннолетних обязанностей по содержанию и воспитанию несовершеннолетних ([ст. 5.35](#)) и др.

Уголовная ответственность наступает за общественно опасное и уголовно наказуемое деяние, предусмотренное [Уголовным кодексом РФ](#). Например, могут быть подвергнуты уголовной ответственности должностные лица и работники, занимающиеся обучением, воспитанием и содержанием детей, а также родители или лица, их заменяющие, за жестокое обращение с детьми, воспитание детей в духе насилия, расовой или религиозной розни, распространение сведений, порочащих репутацию ребенка и его семьи, их честь и достоинство, имеющие признаки преступления.

При рассмотрении заявлений о фактах признания действий должностных лиц незаконными судом должны быть созданы условия для всестороннего и полного исследования доказательств, установления фактических обстоятельств и правильного применения законодательства. В частности, решение Хостинского районного суда г. Сочи Краснодарского края по делу о признании незаконными действий сотрудников отделения милиции по отобранию детей у приемных родителей, совершенному по анонимному звонку, было признано незаконным, поскольку суд не исследовал и не оценил ряд обстоятельств, в частности, то, что в ходе проведения оперативного мероприятия сотрудниками были нарушены права несовершеннолетних детей (у них были отобраны телефоны, в связи с чем они были лишены возможности связаться с родителями и другими родственниками). В решении не нашла оценки копия письма ребенка, адресованного прокурору, в котором говорится о том, что сотрудники милиции вместе с представителем органа опеки и попечительства заставили несовершеннолетних написать заявления о том, что приемная мать их бьет (см. кассационное определение Краснодарского краевого суда от 25 августа 2011 г. по делу N 33-18326/2011).

С 19 апреля 2013 г. введена ответственность юридических лиц за нарушения прав детей, в частности, за создание условий для торговли детьми и (или) эксплуатации детей, за изготовление, приобретение, хранение, перевозку, распространение, публичную демонстрацию, рекламирование материалов или предметов с порнографическими изображениями несовершеннолетних. О применении ответственности за названные нарушения прямо говорится в [ч. 4, 5 ст. 14.2](#) (см. [комментарий](#) к ст. 14.2).

По общему правилу ответственность юридических лиц не может быть уголовной и дисциплинарной. По одному из дел Верховным Судом РФ оценивалась действительность норм Закона Республики Саха (Якутия) от 14 октября 2009 г. 726-3 N 337-IV "Кодекс Республики Саха (Якутия) об административных правонарушениях" в части определения органов и должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы и рассматривать дела об административных правонарушениях с учетом оспариваемых

норм. В частности, Кодексом Республики Саха (Якутия) об административных правонарушениях была установлена административная ответственность за нарушение прав и законных интересов ребенка (ст. 2.3). При оценке суд сослался на [подп. 39 п. 2 ст. 26.3](#) Федерального закона от 6 октября 1999 г. N 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ" к полномочиям органов государственной власти субъекта РФ по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта РФ (за исключением субвенций из федерального бюджета), относится решение вопроса установления административной ответственности за нарушение законов и иных нормативных правовых актов субъекта РФ, нормативных правовых актов органов местного самоуправления, определения подведомственности дел об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов РФ, организации производства по делам об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов РФ (см. [определение Верховного Суда РФ от 17 августа 2011 г. N 74-Г11-18](#)).

Таким образом, вопросы установления административной ответственности за нарушение норм и правил, предусмотренных комментируемым [Законом](#), напрямую отнесены к ведению Российской Федерации.

Государственная политика основывается на поддержке общественных объединений и иных организаций, осуществляющих деятельность по защите прав и законных интересов ребенка.

Под государственной поддержкой таких объединений понимается совокупность мер, принимаемых органами государственной власти РФ в целях создания и обеспечения правовых, экономических и организационных условий, гарантий и стимулов деятельности таких объединений, направленной на социальное становление, развитие и самореализацию детей и молодежи в общественной жизни, а также в целях охраны и защиты их прав.

Государственные органы содействуют деятельности общественных объединений, которые имеют своей целью развитие личности детей, их творческих задатков, социальной активности, научного, технического и художественного творчества, защиту их интеллектуальной собственности, охрану жизни и здоровья детей, охрану окружающей природной среды, памятников истории и культуры, участвующих в благотворительной деятельности, приобщающих детей к участию в культурной и спортивной жизни, занятых в организации их досуга.

К числу наиболее известных организаций, реализующих молодежную политику и действующих в области защиты прав и интересов детей, относятся Общероссийская общественная организация "Молодежный союз юристов Российской Федерации" ("МСЮ РФ"), Общероссийская общественная организация "Национальная молодежная лига", Общероссийская общественная организация содействия воспитанию молодежи "Идущие вместе". Наиболее крупными детскими общественными объединениями являются Международный союз детских общественных объединений "Союз пионерских организаций - Федерация детских организаций" (СПО-ФДО), являющийся правопреемником Всесоюзной пионерской организации им. В.И. Ленина.

В ряде субъектов РФ приняты или законы о государственной молодежной политике, в которых вопросам государственной поддержки молодежных и детских общественных объединений отведены отдельные разделы, или отдельные законы о государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений. Как правило, в субъектах формируется и ведется реестр молодежных и детских общественных объединений.

Статья 5. Полномочия органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации на осуществление гарантий прав ребенка в Российской Федерации

1. Комментируемая **статья** разграничивает полномочия между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ в области осуществления гарантий прав ребенка. Разграничение полномочий основано на **ст. 72** Конституции РФ, которая относит проведение мероприятий по социальной защите граждан в РФ к вопросам совместного ведения федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов РФ.

В **п. 1** комментируемой статьи названы полномочия органов государственной власти РФ.

Во-первых, основным полномочием названных органов является установление основ федеральной политики в интересах детей.

Основы федеральной политики в интересах детей заложены в нормах Конституции РФ, **ст. 7** которой ставит в обязанность России как социального государства государственную поддержку семьи, материнства, отцовства и детства, развитие системы социальных служб, обеспечение гарантий социальной защиты.

Современная социальная политика государства ориентирована на приоритетную защиту прав ребенка (подробнее о современной государственной политике см. **комментарий** к ст. 4).

Государство тщательно подходит к выбору приоритетных направлений деятельности по обеспечению прав и законных интересов ребенка, охраны его здоровья и нравственности. Приоритетные направления зачастую диктуются самой реальностью. Так, проблема снижения численности населения заставила Правительство РФ принимать законы о выплате материнского капитала, о регулярной индексации сумм "детских пособий", ежемесячных пособий инвалидам и иных социальных выплат, предоставлять жилье нуждающимся семьям. Актуальными сейчас являются также снижение уровня наркомании, табакокурения и употребления алкоголя среди подростков.

Подробнее о мероприятиях, которые реализуются государством в области охраны здоровья и нравственности детей, см. **комментарий** к **ст. 4, 10, 14**.

Органы государственной власти РФ формируют федеральные целевые программы защиты прав ребенка и поддержки детства.

В настоящее время реализуется **Федеральная целевая программа** развития образования на 2011-2015 годы, утвержденная **постановлением** Правительства РФ от 7 февраля 2011 г. N 61. Данная Программа направлена на обеспечение доступности качественного образования, соответствующего требованиям инновационного социально ориентированного развития РФ. Для этого государство признает необходимыми модернизацию общего и дошкольного образования как института социального развития; приведение содержания и структуры профессионального образования в соответствие с потребностями рынка труда; развитие системы оценки качества образования и востребованности образовательных услуг.

Среди ожидаемых результатов программы, которые должны быть достигнуты к 2015 г., можно назвать следующие:

- создание и внедрение новых образовательных и досуговых программ на всех уровнях системы образования;
- внедрение и эффективное использование новых информационных сервисов, систем и технологий обучения, электронных образовательных ресурсов нового поколения;

- внедрение процедур независимой оценки деятельности образовательных учреждений всех уровней и образовательных процессов;
- создание ресурсов и программ для одаренных детей;
- поддержку региональных комплексных программ развития профессионального образования, направленных на достижение стратегических целей инновационного развития и стимулирование взаимодействия организаций науки, высшего, среднего и начального профессионального образования, российских и зарубежных компаний в рамках общих проектов и программ развития.

Федеральными органами государственной власти установлен единый порядок судебной защиты прав и законных интересов ребенка. Этот порядок обеспечивается системой арбитражных судов и судов общей юрисдикции, действующих на территории России.

По общему правилу, защита прав ребенка осуществляется:

- в судебном порядке;
- в административном порядке.

Право всех граждан на защиту в судебном порядке закреплено в [ст. 46](#) Конституции РФ, а также в [ст. 3](#) Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации (далее - ГПК РФ), [ст. 8](#) СК РФ и других законах. В судебном порядке может быть защищено любое нарушенное или оспоренное право ребенка. Судебный порядок защиты прав ребенка служит способом обеспечения государством интересов ребенка. Поэтому такие значимые для судьбы ребенка акты и действия как расторжение брака при наличии у супругов общих несовершеннолетних детей, ограничение или лишение родительских прав, взыскание алиментов осуществляются только в судебном порядке ([п. 1 ст. 21](#), [ст. 106](#) СК РФ).

Пленумом Верховного Суда РФ принято [постановление](#) от 27 мая 1998 г. N 10 "О применении судами законодательства при разрешении споров, связанных с воспитанием детей", в котором суд на основании обобщения судебной практики по защите прав детей дал нижестоящим судам разъяснения по разрешению споров, связанных с воспитанием детей.

Судебный порядок защиты прав ребенка в РФ имеет ряд особенностей, которые рассмотрены в [комментарии](#) к ст. 23.

К основным полномочиям федеральных государственных органов власти относится исполнение международных обязательств России по вопросам защиты прав ребенка, а также представительство интересов России в международных организациях, которые заняты проблемами детей.

Россия является членом Организации Объединенных Наций и Совета Европы и разделяет цели и принципы [Декларации](#) и [Плана действий](#) "Мир, пригодный для жизни детей", принятые на специальной сессии Генеральной ассамблеи ООН по положению детей (Нью-Йорк, 8-10 мая 2002 г.) и рассчитанные на десятилетний период, а также Берлинских обязательств в отношении детей в Европе и Центральной Азии, принятых на Конференции по положению детей в Европе и Центральной Азии (Берлин, 16-18 мая 2001 г.). Тем самым Россия включается в усилия международного сообщества на глобальном и региональном уровнях по созданию мира, пригодного для жизни детей.

Серьезные международные обязательства по обеспечению надлежащего уровня социальной защиты Россия приняла на себя в рамках [Конвенции](#) о правах ребенка, принятой 20 ноября 1989 г. в Нью-Йорке. Конвенция в общей форме закрепила приоритет интересов и благосостояния детей во всех сферах жизни государства, указала на основные принципы и критерии обеспечения жизни и благополучия детей. Для исполнения Конвенции на своей территории Россия принимает ряд мер правового и организационного характера.

В [Национальной стратегии](#) действий в интересах детей на 2012-2017 годы (утв. [Указом](#) Президента РФ от 01 июня 2012 г. N 761) прямо указаны ссылки на нормы международного права и международные стандарты, которые Россия стремится реализовать в ближайшие годы. В частности, Национальная стратегия "призвана обеспечить достижение существующих международных стандартов в области прав ребенка, формирование единого подхода органов государственной власти Российской Федерации, органов местного самоуправления, институтов гражданского общества и граждан к определению целей, задач, направлений деятельности и первоочередных мер по решению наиболее актуальных проблем детства"; "национальная стратегия разработана с учетом Стратегии Совета Европы по защите прав ребенка на 2012-2015 годы, которая включает следующие основные цели: способствование появлению дружественных к ребенку услуг и систем; искоренение всех форм насилия в отношении детей; гарантирование прав детей в ситуациях, когда дети особо уязвимы". Законодатель признает, что участие в реализации положений Стратегии Совета Европы по защите прав ребенка на 2012-2015 годы и ряда международных договоров позволят гармонизировать деятельность России по защите прав и интересов детей с деятельностью мирового сообщества. Кроме того, Россия сможет тем самым распространить положительный опыт европейских стран и сможет продвигать инновационный российский опыт на мировую арену, защищая при этом права и интересы российских детей в любой точке земного шара.

В национальном законодательстве находят отражение многие актуальные вопросы Конвенции о правах ребенка. Так, например, для обеспечения гарантий, установленных [ст. 20](#) Конвенции о правах ребенка, "ребенок, который временно или постоянно лишен своего семейного окружения или который в его собственных наилучших интересах не может оставаться в таком окружении, имеет право на особую защиту и помощь, предоставляемые государством" в России действует система организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. В последнее время органы законодательной власти утвердили и внесли серьезные изменения в нормы [ГК РФ](#) и [СК РФ](#), регулирующие отношения опеки и попечительства над такими детьми и форм устройства детей-сирот в семьи.

Принципы государственного регулирования в области опеки и попечительства, определены права и обязанности органов опеки и попечительства, правовой статус опекунов и попечителей урегулированы [Федеральным законом](#) от 24 апреля 2008 г. N 48-ФЗ "Об опеке и попечительстве". Большое внимание в последнее время уделяется развитию патронатного воспитания и усыновления, принимаются меры к уменьшению числа детей, которые воспитываются в детских учреждениях.

2. В соответствии с [п. 2](#) комментируемой статьи реализация государственной политики в интересах детей, решение вопросов социальной поддержки и социального обслуживания детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей (за исключением детей, обучающихся в федеральных образовательных учреждениях), безнадзорных детей, детей-инвалидов осуществляется органами государственной власти субъектов РФ. Это значит, что на уровне субъектов РФ разрабатываются конкретные механизмы реализации социальных гарантий в отношении детей, выделяются средства из бюджета субъекта РФ на обеспечение таких государственных гарантий, а также субсидии из федерального бюджета.

В соответствии с [п. 24](#) и [24.2 ст. 26.3](#) Федерального закона от 6 октября 1999 г. N 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" решение вопросов социальной поддержки и социального обслуживания детей-сирот, организации и осуществления деятельности по опеке и попечительству отнесено к

полномочиям органов государственной власти субъектов РФ. В соответствии с [п. 6 ст. 26.3](#) указанного закона органы местного самоуправления могут наделяться законами субъекта РФ государственными полномочиями субъекта РФ по решению указанных вопросов с передачей органам местного самоуправления необходимых материальных и финансовых ресурсов.

С учетом соответствующих положений, закрепленных в российском законодательстве, вопросы деятельности организаций для детей-сирот должны быть урегулированы в законах и нормативных правовых актах субъекта РФ, муниципальных правовых актах. Законы субъекта РФ, нормативные правовые акты органов исполнительной власти субъекта РФ, муниципальные правовые акты, регулирующие указанные вопросы, должны, в том числе, определять:

- перечни организаций для детей-сирот, осуществляющих деятельность на соответствующей территории, их организационно-правовую форму;
- перечни и стандарты качества предоставляемых указанными организациями услуг (примерный перечень предоставляемых организациями для детей-сирот услуг приводится в [Приложении N 1](#) к письму Минобрнауки России от 18 июня 2013 г. N ИР-590/07 "О совершенствовании деятельности организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей");
- порядок и нормативы финансирования деятельности организаций для детей-сирот;
- нормы материального обеспечения и меры социальной поддержки детей, находящихся в организациях для детей-сирот;
- компетенцию и порядок организации деятельности органов и учреждений различной ведомственной принадлежности в сфере обеспечения содержания, воспитания и развития детей, находящихся в организациях для детей-сирот, оказания им образовательных, медицинских, социальных услуг, защиты их прав и законных интересов на уровне муниципального образования, субъекта РФ.

Например, законами субъектов устанавливается ежемесячное пособие на ребенка. В Мурманской области действует [Закон](#) от 23 декабря 2004 г. N 549-01-ЗМО "О государственной социальной помощи в Мурманской области", в рамках которого и производятся выплаты пособий из регионального бюджета.

Практически во всех субъектах РФ приняты законы о дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. В Пензенской области принят [Закон](#) от 12 сентября 2006 г. N 1098-ЗПО "О мерах социальной поддержки детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, проживающих на территории Пензенской области", в Рязанской области - [Закон](#) от 3 апреля 2006 г. N 47-ОЗ "О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот".

Законом Саратовской области от 28 ноября 2013 г. N 215-ЗСО "Об образовании в Саратовской области" предусмотрено ([ст. 14](#)), что лицам из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, за исключением находящихся на полном государственном обеспечении в организациях для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также за исключением детей из приемных семей, производятся ежемесячные денежные выплаты в размере 7000 рублей до получения ими среднего общего образования, но не более чем до достижения возраста 19 лет. Также на территории данного региона действует [Закон](#) Саратовской области от 2 августа 2012 г. N 123-ЗСО "Об обеспечении дополнительных гарантий прав на имущество и жилое помещение детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в Саратовской области".

Федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ осуществляют разработку и исполнение целевых программ по охране и защите прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, обеспечивают создание для них государственных учреждений и центров.

Органы власти субъектов РФ вправе передавать (делегировать) часть своих полномочий по защите прав детей, органам местного самоуправления. Так, [Законом](#) Саратовской области от 12 декабря 2011 г. N 190-ЗСО предусмотрено наделение органов местного самоуправления государственными полномочиями по организации предоставления питания отдельным категориям обучающихся в муниципальных образовательных организациях, реализующих образовательные программы начального общего, основного общего и среднего общего образования, и частичному финансированию расходов на присмотр и уход за детьми дошкольного возраста в муниципальных образовательных организациях, реализующих основную общеобразовательную программу дошкольного образования.

По общему правилу, действие законов и иных нормативно-правовых актов субъектов РФ распространяется на всех детей, проживающих, а также временно прибывших на территорию соответствующего субъекта РФ.

Так, на территории Ленинградской области действует [постановление](#) Правительства Ленинградской области от 25 ноября 2013 г. N 420 "Об утверждении стоимости социального обслуживания и тарифов на гарантированные социальные услуги, предоставляемые государственной системой социальных служб Ленинградской области гражданам пожилого возраста, инвалидам и гражданам, находящимся в трудной жизненной ситуации, детям-инвалидам, детям с ограниченными возможностями, несовершеннолетним детям и семьям с детьми, находящимся в трудной жизненной ситуации", которым утверждены стоимость социального обслуживания, предоставляемого государственной системой социальных служб Ленинградской области детям-инвалидам, детям с ограниченными возможностями, несовершеннолетним детям и семьям с детьми, находящимся в трудной жизненной ситуации, а также тарифы на гарантированные социальные услуги, предоставляемые государственной системой социальных служб Ленинградской области детям-инвалидам, детям с ограниченными возможностями, несовершеннолетним детям и семьям с детьми, находящимся в трудной жизненной ситуации.

Глава II. Основные направления обеспечения прав ребенка в Российской Федерации

Статья 6. Законодательные гарантии прав ребенка в Российской Федерации

1. Комментируемая [статья](#) имеет декларативный характер. В первую очередь, она ссылается на конституционные нормы. [Часть 2 ст. 17](#) Конституции РФ гласит, что основные права и свободы человека неотчуждаемы и принадлежат каждому от рождения. Тем самым в Конституции РФ гарантируются права детей с самого момента рождения. В комментируемой статье права ребенка также гарантируются с его рождения.

В комментируемой [статье](#) подчеркивается, что комментируемый Закон занимает значимое место в системе законодательства, регулирующего права ребенка. Общий перечень законов и иных нормативно-правовых актов, в т.ч. общепризнанных принципов и норм международного права, международных договоров РФ, которые регламентируют права ребенка и обеспечивают законодательные гарантии прав ребенка в РФ, рассмотрен в [комментарии](#) к ст. 3.

Материнство и детство, семья находятся под защитой государства (ст. 38 Конституции РФ). В ст. 19 Конституции РФ содержится принцип равенства всех перед законом. Государство гарантирует равенство прав и свобод независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств. Соответственно, детям независимо от того, в какой семье, когда и где они родились, гарантируются равные права, в т.ч. право на имя, на получение квалифицированной медицинской помощи, на жилище, на воспитание родителями или лицами их заменяющими, а при их отсутствии - право на государственное обеспечение.

Законодательные гарантии, которые содержатся в нормах комментируемого Закона, базируются на положениях Конституции РФ. [Статья 11](#) "Защита прав и законных интересов детей в сфере профессиональной ориентации, профессиональной подготовки и занятости" основана на [ст. 37](#) Конституции РФ о свободе труда, т.е. возможности свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию, о безопасных условиях труда. [Статья 10](#) "Обеспечение прав детей на охрану здоровья" основана на [ст. 41](#) Конституции РФ о праве граждан на охрану здоровья и медицинскую помощь. В России финансируются федеральные программы охраны и укрепления здоровья населения, принимаются меры по развитию государственной, муниципальной, частной систем здравоохранения, поощряется деятельность, способствующая укреплению здоровья человека, развитию физической культуры и спорта, экологическому и санитарно-эпидемиологическому благополучию. [Статья 9](#) "Меры по защите прав ребенка при осуществлении деятельности в области его образования и воспитания" перекликается со [ст. 43](#) Конституции РФ о праве каждого на образование. Гарантируются общедоступность и бесплатность дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования в государственных или муниципальных образовательных учреждениях и на предприятиях.

2. В комментируемом [Законе](#) нашли свое отражение не все, а лишь часть прав и свобод, которые принадлежат ребенку.

В частности, нормами СК РФ гарантируется право ребенка жить и воспитываться в семье, общаться с родителями и другими родственниками, выражать свое мнение, иметь имя, отчество и фамилию и многое другое. Так, право получать защиту своих прав и законных интересов ребенок может реализовать на основании [ст. 72](#) Конституции РФ, [ст. 56](#) СК РФ, [ст. 23](#) комментируемого Закона.

Определенные нормы позволяют беременной женщине еще до рождения ребенка защищать его интересы. В частности, право ребенка иметь отца и родиться в полноценной семье защищено [ст. 13](#) СК РФ, согласно которой беременность и роды являются одними из оснований, когда брак может быть зарегистрирован до достижения женщиной брачного возраста.

После рождения ребенка устанавливается его происхождение на основании документов, подтверждающих рождение ребенка матерью в медицинском учреждении, а в случае рождения ребенка вне медицинского учреждения на основании медицинских документов, свидетельских показаний или на основании иных доказательств ([п. 1 ст. 48](#) СК РФ). Закон исходит из общего принципа, что матерью ребенка является именно та женщина, которая его родила. Это касается и суррогатной матери ([ст. 51](#) СК РФ).

Государство гарантирует матери получение ряда пособий, которые выплачиваются и в период беременности, и после рождения ребенка:

- пособие по беременности и родам;
- единовременное пособие женщинам, вставшим на учет в медицинских учреждениях в ранние сроки беременности;

- единовременное пособие при рождении ребенка;
- ежемесячное пособие на период отпуска по уходу за ребенком до достижения им возраста полутора лет;
- ежемесячное пособие на ребенка и др.

В ряде случаев "детские" пособия выплачиваются отцу или иным родственникам ребенка. Получение пособий гарантировано [Федеральным законом](#) от 19 мая 1995 г. N 81-ФЗ "О государственных пособиях гражданам, имеющим детей".

[Статья 7.](#) Содействие ребенку в реализации и защите его прав и законных интересов

1. Комментируемая [статья](#) закладывает основы обеспечения ребенку всесторонней помощи и поддержки в реализации и защите его прав и законных интересов. Содействие в защите прав и законных интересов ребенок может получать от:

- органов государственной власти РФ, органов государственной власти субъектов РФ, должностных лиц указанных органов ([п. 1](#));
- своих родителей или лиц, их заменяющих ([п. 2](#));
- педагогических, медицинских, социальных работников, психологов и других специалистов ([п. 3](#));
- общественных объединений (организаций) и иных некоммерческих организаций ([п. 4](#)).

В каждом из пунктов комментируемой [статьи](#) законодатель указывает на те или иные меры, которые могут быть предприняты перечисленными выше субъектами для обеспечения содействия ребенку в реализации и защите его прав и законных интересов.

Конкретные меры содействия ребенку зависят от его возраста. Ведь дети разного возраста имеют разную степень дееспособности, а соответственно, неодинаковые возможности в области защиты своих прав и законных интересов. Под гражданской дееспособностью понимается способность своими действиями приобретать и осуществлять гражданские права, создавать для себя гражданские обязанности и исполнять их ([ст. 21](#) ГК РФ). По общему правилу, именно с 18 лет гражданин приобретает дееспособность в полном объеме. В случае, когда подросток вступил в брак до достижения восемнадцати лет, он приобретает дееспособность в полном объеме со времени вступления в брак. Приобретенная в результате заключения брака дееспособность сохраняется в полном объеме и в случае расторжения брака до достижения 18 лет.

По закону ребенок до 14 лет является малолетним, а с 14 до 18 лет - просто несовершеннолетним. До 14 лет ребенок является недееспособным и от его имени действуют его законные представители.

По достижении 14 лет ребенок приобретает частичную дееспособность. В соответствии с [п. 2 ст. 26](#) ГК РФ несовершеннолетние в возрасте от 14 до 18 лет вправе самостоятельно, без согласия родителей, усыновителей и попечителя:

- распоряжаться своими заработком, стипендией и иными доходами;
- осуществлять права автора произведения науки, литературы или искусства, изобретения или иного охраняемого законом результата своей интеллектуальной деятельности;
- в соответствии с законом вносить вклады в кредитные организации и распоряжаться ими;
- совершать мелкие бытовые сделки и иные сделки;
- по достижении 16 лет - вступить в кооперативы.

Право самостоятельно обращаться в суд за защитой своих прав и отстаивать свои интересы в судебном порядке ребенок приобретает по достижении 14 лет.

Защите в судебном порядке подлежат права и законные интересы ребенка, определенные в [Конвенции ООН о правах ребенка](#), [Всеобщей декларации прав человека](#), [Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод](#), [Конституции РФ](#), [СК РФ](#), комментируемом [Законе](#), [Федеральном законе](#) от 21 декабря 1996 г. N 159-ФЗ "О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей", а также другими федеральными законами и законами субъектов РФ, на территории которого совершены нарушения прав и законных интересов.

В соответствии с [п. 2 ст. 56 СК РФ](#) при нарушении прав и законных интересов ребенка, в т.ч. при невыполнении или при ненадлежащем выполнении родителями (одним из них) обязанностей по воспитанию, образованию ребенка либо при злоупотреблении родительскими правами, ребенок вправе самостоятельно обращаться за их защитой в орган опеки и попечительства, а по достижении возраста 14 лет - в суд.

Поскольку родители являются законными представителями своих детей, они выступают в защиту их прав и интересов в отношениях с любыми физическими и юридическими лицами, в т.ч. в судах, без специальных полномочий. Родители или лица, заменяющие родителей, в случае нарушения прав ребенка имеют право и обязаны:

- защищать жилищные права подопечного путем подачи исков о его вселении, о выселении лиц, не имеющих права проживать в жилом помещении подопечного, подачи заявления о предоставлении подопечному жилого помещения и пр.;

- обращаться в вышестоящие инстанции или в суд при нарушении лечебным, учебным или иным учреждением права ребенка на получение медицинских, образовательных и прочих услуг;

- подавать иски в суд о взыскании алиментов с лиц, обязанных по закону содержать подопечного;

- принимать меры по защите прав собственности подопечного, в том числе подавать иски об истребовании его имущества из чужого незаконного владения, о признании права собственности, применять меры самозащиты;

- предъявлять требования о возмещении вреда, причиненного здоровью подопечного или его имуществу, о компенсации морального вреда, причиненного подопечному (подробнее см. [ст. 23](#) и [комментарий](#) к ней);

- требовать по суду возврата ребенка, находящегося под опекой или попечительством, от любых лиц, удерживающих у себя ребенка без законных оснований, в т.ч. от близких родственников ребенка.*⁽⁴⁾

Права и обязанности усыновителей, опекунов и попечителей несовершеннолетних любого возраста полностью совпадают с родительскими. Если органом опеки и попечительства будет установлено, что между интересами родителей и детей имеются противоречия, на него возлагается обязанность назначить представителя для защиты прав и интересов детей ([п. 2 ст. 64 СК РФ](#)).

2. Органы государственной власти РФ, органы государственной власти субъектов РФ, должностные лица указанных органов в рамках оказания содействия интересам детей уполномочены:

- принимать соответствующие нормативные правовые акты,

- проводить методическую, информационную и иную работу с ребенком по разъяснению его прав и обязанностей, порядка защиты прав, установленных законодательством РФ,

- поощрять исполнение ребенком обязанностей,

- поддерживать практику правоприменения в области защиты прав и законных интересов ребенка.

Положения, отвечающие интересам детей, нашли отражение в [Федеральном законе](#) 24 апреля 2008 г. N 48-ФЗ "Об опеке и попечительстве". В частности, ярким примером этого является институт предварительной опеки (т.е. особый порядок назначения опеки в случаях необходимости немедленного назначения опекуна или попечителя), институт временной опеки (для родителей законодательно предусмотрена возможность временного назначения опекуна и попечителя над несовершеннолетними по их письменному заявлению с указанием конкретного лица на период, когда по уважительным причинам они не могут исполнять свои родительские обязанности, например, на срок командировки родителей). Законом предусмотрена возможность назначения нескольких опекунов или попечителей одному лицу, закреплено преимущественное право близких родственников стать опекунами ребенка, оставшегося без попечения родителей, а также возможность установления опеки или попечительства по возмездному договору с органом опеки и попечительства (приемная семья, патронат).

В разработке законопроектов, напрямую касающихся защиты прав детей, большую роль играет Комитет Государственной Думы по вопросам семьи, женщин и детей. Например, названным Комитетом подготовлена Концепция государственной семейной политики Российской Федерации на период до 2025 года (общественный проект). Концепция была представлена председателем Комитета Государственной Думы по вопросам семьи, женщин и детей на втором заседании Координационного совета при Президенте РФ по реализации [Национальной стратегии](#) действий в интересах детей на 2012-2017 годы, которое состоялось 28 мая 2013 г. Комитет ведет работу над законопроектами, принимает участие в парламентских слушаниях, регулярно проводит заседания, российские форумы, научно-практические конференции, круглые столы, информация о которых размещается на официальном сайте (URL: <http://www.komitet2-6.km.duma.gov.ru>). Именно Комитетом Государственной Думы по вопросам семьи, женщин и детей было инициировано принятие поправок в [ст. 1](#) комментируемого Закона ([законопроект](#) N 337525-6).

Отдельно стоит отметить работу комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав. В соответствии со [ст. 23.2](#) КоАП РФ районные (городские), районные в городах комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав наделены правами рассматривать дела об административных правонарушениях, совершенных несовершеннолетними, а также дела об административных правонарушениях по следующим составам:

- неисполнение родителями или иными законными представителями несовершеннолетних обязанностей по содержанию и воспитанию несовершеннолетних ([ст. 5.35](#) КоАП РФ);

- нарушение порядка или сроков предоставления сведений о несовершеннолетних, нуждающихся в передаче на воспитание в семью либо в учреждения для детей-сирот или для детей, оставшихся без попечения родителей ([ст. 5.36](#) КоАП РФ);

- вовлечение несовершеннолетнего в употребление алкогольной и спиртосодержащей продукции или одурманивающих веществ ([ст. 6.10](#) КоАП РФ);

- вовлечение несовершеннолетнего в процесс потребления табака ([ст. 6.23](#) КоАП РФ);

- нахождение в состоянии опьянения несовершеннолетних, потребление (распитие) ими алкогольной и спиртосодержащей продукции либо потребление ими наркотических средств или психотропных веществ ([ст. 20.22](#) КоАП РФ).

- по [ст. 11.18](#) "Безбилетный проезд", а также дела об административных правонарушениях в области дорожного движения - в случаях, если административное дело передано на рассмотрение комиссии органом или должностным лицом, к которым поступило дело о таком административном правонарушении.

Комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав создаются со следующими целями:

- координации деятельности органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних по предупреждению безнадзорности, беспризорности, правонарушений и антиобщественных действий несовершеннолетних;

- выявления и устранения причин и условий, способствующих этому;

- обеспечения защиты прав и законных интересов несовершеннолетних;

- социально-педагогической реабилитации несовершеннолетних, находящихся в социально опасном положении;

- выявления и пресечения случаев вовлечения несовершеннолетних в совершение преступлений и антиобщественных действий.

Правительственная комиссия по делам несовершеннолетних и защите их прав действует на основании [Положения](#), утвержденного [постановлением](#) Правительства РФ от 6 мая 2006 г. N 272. Между тем, порядок осуществления деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав субъектов РФ определяется законодательством субъекта РФ.

Примером может служить [Закон](#) Московской области от 30 декабря 2005 г. N 273/2005-ОЗ "О Комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав в Московской области", который устанавливает полномочия комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав в Московской области, а также правовые основы их образования и организации деятельности.

Деятельность комиссий основывается на принципах законности; коллегиальности; гуманного обращения с несовершеннолетними; индивидуального подхода к воспитанию несовершеннолетнего; поддержки семьи и взаимодействия с ней в вопросах воспитания несовершеннолетних, защиты их прав и законных интересов; сохранения конфиденциальности информации. Система комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав в Московской области имеет иерархическую структуру, которую составляют: во-первых, Комиссия по делам несовершеннолетних и защите их прав при Губернаторе Московской области, а во-вторых, комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав городских округов и муниципальных районов Московской области.

В целом все комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав имеют следующий круг полномочий:

- обеспечивают осуществление мер по защите и восстановлению прав и законных интересов несовершеннолетних, защите их от всех форм дискриминации, физического или психического насилия, оскорбления, грубого обращения, сексуальной и иной эксплуатации, выявлению и устранению причин и условий, способствующих безнадзорности, беспризорности, правонарушениям и антиобщественным действиям несовершеннолетних;

- подготавливают совместно с соответствующими органами или учреждениями материалы, представляемые в суд, по вопросам, связанным с содержанием несовершеннолетних в специальных учебно-воспитательных учреждениях закрытого типа, а также по иным вопросам, предусмотренным российским законодательством;

- рассматривают представления органа, осуществляющего управление в сфере образования, об исключении несовершеннолетних, не получивших общего

образования, из образовательной организации и по другим вопросам их обучения в случаях, предусмотренных [Федеральным законом](#) от 29 декабря 2012 г. N 273-ФЗ "Об образовании в Российской Федерации";

- обеспечивают оказание помощи в трудовом и бытовом устройстве несовершеннолетних, освобожденных из учреждений уголовно-исполнительной системы либо вернувшихся из специальных учебно-воспитательных учреждений, содействие в определении форм устройства других несовершеннолетних, нуждающихся в помощи государства, а также осуществление иных функций по социальной реабилитации несовершеннолетних, которые предусмотрены законодательством России и законодательством субъектов РФ;

- применяют меры воздействия в отношении несовершеннолетних, их родителей или иных законных представителей в случаях и порядке, которые предусмотрены законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов РФ;

- подготавливают и направляют в органы государственной власти субъекта РФ и (или) органы местного самоуправления в порядке, установленном законодательством субъекта РФ, отчеты о работе по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних на территории соответствующего субъекта РФ и (или) на территории соответствующего муниципального образования.

Свои решения Комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав оформляют постановлениями по вопросам, отнесенным к их компетенции, обязательные для исполнения органами и учреждениями системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних. В постановлении указываются:

- выявленные нарушения прав и законных интересов несовершеннолетних;
- причины и условия, способствующие безнадзорности, беспризорности, правонарушениям и антиобщественным действиям несовершеннолетних;
- меры по устранению нарушений;
- сроки принятия мер по устранению нарушений.

Подробнее о комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав см. [ст. 11](#) Федерального закона от 24 июня 1999 г. N 120-ФЗ "Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних".

Как мы видим, в современных условиях комиссии выполняют и административные функции, и решают задачи, связанные с защитой прав детей, координацией деятельности органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних. В целом комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав выполняют особую социальную роль, являясь связующим звеном между системой социальной профилактики и системой правосудия в отношении несовершеннолетних. Их функционирование на территории России являет собою уникальный российский опыт, отвечающий современным международным нормам защиты прав детства, восстановительного правосудия и внесудебных процедур в работе с несовершеннолетними и их родителями.

Деятельностью по обеспечению гарантий прав детей активно занимается Уполномоченный по правам ребенка при Президенте РФ. Должность федеральной государственной гражданской службы Российской Федерации - Уполномоченный при Президенте РФ по правам ребенка была введена [Указом](#) от 1 сентября 2009 г. N 986 "Об Уполномоченном при Президенте РФ по правам ребенка". На официальном сайте Уполномоченного имеются многочисленные примеры из правовой практики, которые свидетельствуют об оказании конкретной, адресной помощи нуждающимся. Обычно помощь оказывается в ответ на жалобы людей, не сумевших получить помощь от тех

органов и должностных лиц, в непосредственную компетенцию которых входит оказание такой помощи.

Уполномоченному при Президенте РФ по правам ребенка для выполнения возложенных на него обязанностей предоставлены права запрашивать и получать в установленном порядке необходимые сведения, документы и материалы; беспрепятственно посещать органы и организации; проводить проверку деятельности федеральных органов власти, а также должностных лиц, получать от них соответствующие разъяснения; направлять в органы власти и должностным лицам, в решениях или действиях (бездействии) которых он усматривает нарушение прав и интересов ребенка, свое заключение, содержащее рекомендации относительно возможных и необходимых мер восстановления указанных прав и интересов; привлекать для осуществления экспертных и научно-аналитических работ научные и иные организации, а также ученых и специалистов.

Пунктом 5 Указа Президента РФ от 01 сентября 2009 г. N 986 органам государственной власти субъектов РФ рекомендовано учредить должность уполномоченного по правам ребенка. Это и было сделано во многих регионах России. Важно отметить, что деятельность уполномоченных по правам ребенка дополняет существующие средства государственной защиты прав и законных интересов ребенка, но не отменяет и не влечет пересмотра компетенции органов государственной власти, органов местного самоуправления и их должностных лиц, обеспечивающих защиту и восстановление нарушенных прав и законных интересов ребенка.

Например, Уполномоченный по правам ребенка Санкт-Петербурга назначается на должность Законодательным Собранием Санкт-Петербурга большинством голосов от числа избранных депутатов Законодательного Собрания Санкт-Петербурга тайным голосованием на срок пять лет. Уполномоченный считается вступившим в должность с момента принесения на заседании Законодательного Собрания Санкт-Петербурга присяги следующего содержания: "Клянусь защищать права и законные интересы ребенка, добросовестно исполнять свои обязанности, руководствуясь **Конвенцией** ООН о правах ребенка, **Конституцией** РФ, федеральным законодательством и законодательством Санкт-Петербурга, справедливостью и голосом совести".

Присяга приносится сразу после принятия постановления Законодательного Собрания Санкт-Петербурга о назначении Уполномоченного на должность (см. **ст. 6** Закона Санкт-Петербурга от 13 ноября 2009 г. N 528-98).

Уполномоченные по правам детей в субъектах РФ, как правило, имеют право посещать различные детские организации и знакомиться с их работой, например, проводить осмотр состояния условий воспитания и содержания детей в муниципальных образовательных организациях, условий оздоровления детей в летних лечебно-оздоровительных лагерях. По результатам таких выездов и проверок уполномоченные обычно готовят доклады и обращения в законодательные и правоохранительные органы власти, которых оценивают уровень защищенности прав и законных интересов детей, предоставляют полученные сведения органам, курирующим работу проверенных ими организаций и учреждений.

К основным направлениям работы Уполномоченного по правам ребенка относятся:

- защита прав конкретного ребенка, помощь в восстановлении его нарушенных прав;
- проведение независимых проверок соблюдения прав детей учреждениями, организациями, должностными лицами;
- экспертиза правовых актов, участие в законотворческом процессе, внесение предложений в государственные органы по улучшению механизмов защиты прав детей;

- правовое просвещение детей, их родителей, специалистов.

В числе прав Уполномоченного по правам ребенка можно назвать право на бесплатное получение в органе, осуществляющем государственную регистрацию прав, сведений о зарегистрированных правах на объекты недвижимого имущества.

За такие действия как вмешательство в деятельность Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка с целью повлиять на его решение, неисполнение должностными лицами законных требований Уполномоченного, а также воспрепятствование деятельности Уполномоченного в иной форме предусмотрены административные наказания специальной [ст. 17.2.1](#) КоАП РФ. Установление ответственности создает правовые гарантии деятельности Уполномоченного. Представляется, что в дальнейшем круг таких гарантий будет только расширяться, а статус Уполномоченного по правам ребенка будет упрочен. На современном этапе закрепление должного статуса Уполномоченного по правам детей необходимо, поскольку он способен обеспечить специализированный механизм защиты прав детей, который может быть использован в конкретных, индивидуальных случаях нарушений прав детей наряду с другими способами защиты. О деятельности Уполномоченного по правам ребенка см. подробнее [комментарий](#) к ст. 16.1 Закона.

В регионах создаются специальные органы исполнительной власти, которые наделены специальными полномочиями по защите прав детей. Например, в Москве действует Департамент семейной и молодежной политики города Москвы. Департамент уполномочен осуществлять межотраслевую координацию в области семейной и молодежной политики, а также координировать реализацию политики города Москвы в отношении детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Департамент оказывает методическую помощь и содействие органам опеки и попечительства.

Департаментом семейной и молодежной политики города Москвы совместно с Московским институтом открытого образования и рядом экспертов была разработана и принята стратегия Правительства Москвы по реализации государственной политики в интересах детей "Московские дети" на 2008-2017 годы. Цели названной программы соответствуют целям, обозначенным в [Декларации](#) и [Плане действий](#) "Мир, пригодный для жизни детей", которые были утверждены специальной сессией Генеральной Ассамблеи ООН 10 мая 2002 г.

В своем [Указе](#) от 9 октября 2007 г. N 1351 "Об утверждении Концепции демографической политики РФ на период до 2025 года" Президент РФ заявил о необходимости "создания специализированной системы защиты прав детей, включая дальнейшее развитие института уполномоченных по правам ребенка в субъектах РФ". Целями демографической политики России на период до 2025 года названы стабилизация численности населения к 2015 г. на уровне 142-143 млн. человек и создание условий для ее роста к 2025 г. до 145 млн. человек, а также повышение качества жизни и увеличение ожидаемой продолжительности жизни. Достижение целей демографической политики Российской Федерации в значительной степени ставится в зависимость от успешного решения широкого круга задач социально-экономического развития, которые включаю в том числе снижение уровня бедности детского населения, создание эффективной социальной инфраструктуры (здравоохранение, образование, социальная защита детей), рынка доступного жилья, гибкого рынка труда, улучшение санитарно-эпидемиологической обстановки.

Посты уполномоченных по правам ребенка, назначаемых органами законодательной власти, создавались начиная с 2001 г. во многих регионах России, в т.ч. в Москве.

В целях выполнения основных задач деятельности Уполномоченным по правам ребенка в субъектах РФ обычно предоставлены следующие полномочия:

- осуществлять прием граждан,
- рассматривать жалобы на решения или действия (бездействие) органов власти, их должностных лиц, организаций, государственных и муниципальных служащих, нарушающие права и свободы человека и гражданина, а также иные обращения, касающиеся нарушения прав и свобод детей;
- проверять самостоятельно или совместно с органами государственной власти, органами местного самоуправления и их должностными лицами сообщения о фактах нарушения прав и свобод детей;
- разъяснять гражданам формы и способы защиты своих прав;
- принимать участие лично либо через своего представителя в установленных законом случаях и формах в судебных процессах в целях защиты и восстановления нарушенных прав и свобод детей;
- направлять в органы государственной власти и органы местного самоуправления, их должностным лицам, руководителям организаций, в решениях или действиях (бездействии) которых он усматривает нарушение прав детей, свое заключение, содержащее рекомендации относительно возможных и необходимых мер по восстановлению указанных прав и свобод и предотвращению подобных нарушений;
- информировать правоохранительные органы и их должностных лиц о фактах нарушения прав детей;
- вносить в органы государственной власти, органы местного самоуправления предложения о совершенствовании механизма обеспечения и защиты прав детей;
- принимать участие в разработке нормативных правовых актов субъекта РФ, затрагивающих права детей;
- размещать доклады и иные материалы на официальном сайте Уполномоченного в сети "Интернет".

2. Оказывать постоянное содействие в осуществлении самостоятельных действий, направленных на реализацию и защиту прав и законных интересов ребенка, обязаны его родители. В [ст. 61](#) СК РФ говорится о том, что и отец, и мать ребенка имеют равные родительские права и несут равные обязанности в отношении своих детей, которые по общему правилу прекращаются по достижении детьми возраста 18 лет (совершеннолетия).

На родителей, которые каждый день общаются с ребенком, ложится основная "нагрузка" по обеспечению прав и законных интересов ребенка. Родители вправе выбирать, в каком городе ребенок будет проживать, в какой детский сад или школу он пойдет, где его лечить, куда отправлять на летний отдых и т.п.

Воспитание детей для родителей является и правом, и обязанностью одновременно. Родители несут ответственность за воспитание и развитие своих детей. Они обязаны заботиться о здоровье, физическом, психическом, духовном и нравственном развитии своих детей.

Родители имеют преимущественное право на обучение и воспитание своих детей перед всеми другими лицами.

Родители обязаны контролировать, какие фильмы и передачи смотрит ребенок, в какое время он ходит гулять, успевает ли делать уроки, не посещает ли заведения и клубы, запрещенные для посещения детей.

Если жилищные условия семьи неудовлетворительные, например, если ребенок проживает в однокомнатной квартире с мамой, папой и бабушкой, то именно один из родителей вправе подать заявление в жилищный орган по месту жительства о постановке на учет в качестве нуждающихся в улучшении жилищных условий.

Усыновители, опекуны и попечители детей в своих правах и обязанностях приравниваются к родителям. Объем прав и обязанностей приемных родителей и

патронатных воспитателей определяется договором с органами опеки и попечительства о передаче ребенка на воспитание.

В обязанности родителей входит обеспечение получения детьми общего образования. Родители имеют право выбора образовательной организации, формы получения детьми образования и формы их обучения с учетом мнения детей до получения ими основного общего образования. Меры по защите прав ребенка при осуществлении деятельности в области его образования принимаются на основе [ст. 9 Закона](#) (см. [комментарий](#) к ст. 9).

3. Педагогические, медицинские, социальные работники, психологи и другие специалисты могут привлекаться к участию в мероприятиях по обеспечению защиты прав и законных интересов ребенка в государственных органах и органах местного самоуправления.

Специалисты, в обязанности которых входит работа с детьми, работают в сферах воспитания, образования, охраны здоровья, социальной поддержки и социального обслуживания ребенка.

Педагогические работники в России имеют особый статус, закрепленный законодательно. Согласно [ч. 1 ст. 47](#) Федерального закона от 29 декабря 2012 г. N 273-ФЗ "Об образовании в Российской Федерации" под правовым статусом педагогического работника понимается совокупность прав и свобод (в том числе академических прав и свобод), трудовых прав, социальных гарантий и компенсаций, ограничений, обязанностей и ответственности, которые установлены законодательством РФ и законодательством субъектов РФ.

Педагогические работники пользуются такими академическими правами и свободами, как свобода преподавания, свободное выражение своего мнения, свобода от вмешательства в профессиональную деятельность; свобода выбора и использования педагогически обоснованных форм, средств, методов обучения и воспитания; право на творческую инициативу, разработку и применение авторских программ и методов обучения и воспитания в пределах реализуемой образовательной программы, отдельного учебного предмета, курса, дисциплины (модуля); право на выбор учебников, учебных пособий, материалов и иных средств обучения и воспитания в соответствии с образовательной программой; право на обращение в комиссию по урегулированию споров между участниками образовательных отношений, а также ряд других (подробнее см. [комментарий](#) к ст. 9 Закона).

Мероприятия по социальной реабилитации, в первую очередь, необходимо проводить в отношении педагогически и социально запущенных детей и подростков.

Как отмечают психологи, подростковый возраст характеризуется бурными процессами физического развития, полового созревания и формирования личности. Подросток начинает осознавать себя личностью, сравнивает себя с окружающими, сверстниками, что стимулирует его к самовоспитанию. В это время формируется и может резко измениться его характер. Подросткам нравятся острые ощущения, они любопытны, не могут прогнозировать, стремятся к независимости.

По данным ООН, около 30% молодых людей принимают участие в противоправных действиях, а 5% совершают преступления - это так называемые "трудные подростки". Таким подросткам должно уделяться особое и своевременное внимание специалистов.

Участие педагогов и психологов может помочь ребенку "раскрыться" и без утайки рассказать о причинах своего поведения, выбора тех или иных действий, симпатиях и негативных эмоциях, а также помочь суду в определении индивидуальных особенностей личности ребенка. Кроме того, специалисты могут присутствовать при проведении следственных действий с участием подростков.

Специалисты различного профиля могут участвовать в круглых столах, на конференциях и семинарах, посвященных обсуждению и решению проблем детей, готовить доклады и вступать в защиту интересов детей в государственных органах и органах местного самоуправления.

Примером работы специалиста в области защиты прав детей может являться участие педагога в судебном процессе по гражданскому делу о лишении родительских прав и о порядке общения с ребенком или по уголовному делу о привлечении подростка к ответственности за хищение.

Социальная адаптация, как правило, требуется детям-инвалидам, детям с задержками психического развития или просто "трудным подросткам". В данном случае адаптация означает способность несовершеннолетнего менять свое поведение в зависимости от изменения социальных условий, т.е. приспособление к жизни в социуме (определение понятия "социальная адаптация" см. в [ст. 1](#) Закона). Например, специалисты детской дошкольной организации оказывают помощь детям, имеющих сложности социально-психологической адаптации детей к условиям дошкольной организации.

4. Деятельность по подготовке ребенка к реализации им своих прав и исполнению обязанностей ведется некоммерческими организациями, в т.ч. общественными объединениями (организациями).

В частности, региональная общественная организация по работе с детьми и молодежью НКО "Центр "Инновации" (Санкт-Петербург), в основном, ведет работу с семьями, находящимися в трудной жизненной ситуации и имеющими детей. Организация оказывает социально-медицинскую и психологическую помощь детям и подросткам групп социального риска, проводит работу с детьми, рожденными от ВИЧ-инфицированных родителей, реализует программы по оказанию первой медицинской, социальной, психологической и педагогической помощи детям и подросткам, оставшимся без попечения родителей, вовлеченным в уличную жизнь. Большое внимание уделяется организации досуговых мероприятий, профилактике наркомании. В рамках одного из проектов несколько раз в неделю работает автобусный маршрут по местам скопления "уличных" детей и подростков с целью оказания им неотложной материальной и социально-психологической помощи и необходимых консультаций.

Проект "Права детей - детям" реализуется совместно с Уполномоченным по правам ребенка в Санкт-Петербурге и включает практическую работу со случаями нарушений прав детей. Ведется издательская и аналитическая работа в данной области. Существенной частью работы является организация практики студентов вузов по обучению школьников по теме прав и обязанностей детей.*⁽⁵⁾

Региональная общественная организация содействия защите прав детей "Право ребенка" (г. Москва, зарегистрирована 18 марта 1998 г.) проводит ежедневную работу общественной приемной "скорая помощь" для детей и семей с детьми, ведет работу с властью всех уровней по конкретным случаям и по насущным реформам в интересах детей и семьи, оказывает помощь некоммерческим организациям регионов России, работающих в интересах детей и семей с детьми.

Среди успешно реализуемых проектов организации можно отметить проекты "Право ребенка на семью" и "ВИЧ и дети", проект "Общественный контроль детских учреждений". Организацией представляются в Комитет ООН по правам ребенка "Альтернативные доклады" коалиций российских некоммерческих правозащитных организаций.

Так, региональная общественная организация содействия защите прав детей "Право ребенка" занималась социализацией воспитанников интернатов, реализуя программу "На каникулы - в семью" и организация семейного воспитания для больных

детей - воспитанников дошкольного специального (коррекционного) детского дома г. Смоленска, преобразование этого детского дома в областную службу сопровождения семьи*(6).

[Статья 8. Утратила силу с 1 января 2005 г.](#)

[Статья 9. Меры по защите прав ребенка при осуществлении деятельности в области его образования](#)

1. С 1 января 2014 г. комментируемая [статья](#) изложена в новой редакции. По сравнению с [предыдущей редакцией](#) она стала более емкой, изменила свое название с прежнего "Меры по защите прав ребенка при осуществлении деятельности в области его образования и воспитания" на новое, в котором нет указания на меры по защите прав ребенка при осуществлении деятельности в области воспитания.

Нельзя не отметить разницу между двумя этими понятиями, которые не раз употребляются в тексте комментируемого [Закона](#). Под образованием понимается единый целенаправленный процесс воспитания и обучения, являющийся общественно значимым благом и осуществляемый в интересах человека, семьи, общества и государства, а также совокупность приобретаемых знаний, умений, навыков, ценностных установок, опыта деятельности и компетенции определенных объема и сложности в целях интеллектуального, духовно-нравственного, творческого, физического и (или) профессионального развития человека, удовлетворения его образовательных потребностей и интересов. Воспитанием называется деятельность, направленная на развитие личности, создание условий для самоопределения и социализации обучающегося на основе социокультурных, духовно-нравственных ценностей и принятых в обществе правил и норм поведения в интересах человека, семьи, общества и государства.

Таким образом, образование является более общим понятием и включает в себя воспитание, потому необходимости особого выделения в комментируемом тексте понятия "воспитания" в данном случае нет.

Право на образование является одним из основных и неотъемлемых конституционных прав граждан РФ. Образование рассматривается как одно из фундаментальных естественных основных прав человека в таких значимых документах международного права как [Всеобщая декларация прав человека](#), [Конвенция о борьбе с дискриминацией в области образования](#), [Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах](#), [Конвенция о правах ребенка](#), [Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод](#). Образование должно быть направлено к полному развитию человеческой личности и к увеличению уважения к правам человека и основным свободам.

Из положений [ст. 3](#) Конвенции о правах ребенка усматривается, что независимо от того, предпринимаются они государственными или частными учреждениями, занимающимися вопросами социального обеспечения, судами, административными или законодательными органами, первоочередное внимание должно уделяться наилучшему обеспечению прав ребенка.

В соответствии с [ч. 1](#) и [2 ст. 43](#) Конституции РФ каждый имеет право на образование. Гарантируется общедоступность и бесплатность дошкольного образования в государственных или муниципальных образовательных учреждениях и на предприятиях.

Закрепляя право на общедоступное бесплатное дошкольное образование в государственных или муниципальных учреждениях, [Конституция](#) РФ определяет обязанность государства и муниципальных образований предоставлять места детям в

образовательных организациях, сохранять в достаточном количестве и расширять имеющиеся образовательные организации. Право на выбор родителями образовательной организации вытекает из принципа общедоступности бесплатного дошкольного образования в образовательных организациях.

В Российской Федерации гарантируются общедоступность и бесплатность в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами дошкольного, начального общего, основного общего и среднего общего образования, среднего профессионального образования, а также на конкурсной основе бесплатность высшего образования, если образование данного уровня гражданин получает впервые.

В целях реализации права каждого человека на образование федеральными государственными органами, органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления: во-первых, создаются необходимые условия для получения без дискриминации качественного образования лицами с ограниченными возможностями здоровья; во-вторых, оказывается содействие лицам, которые проявили выдающиеся способности и к которым относятся обучающиеся, показавшие высокий уровень интеллектуального развития и творческих способностей в определенной сфере учебной и научно-исследовательской деятельности, в научно-техническом и художественном творчестве, в физической культуре и спорте; в-третьих, осуществляется полностью или частично финансовое обеспечение содержания лиц, нуждающихся в социальной поддержке в соответствии с законодательством, в период получения ими образования (подробнее см. [ст. 5](#) Федерального закона от 29 декабря 2012 г. N 273-ФЗ "Об образовании в Российской Федерации").

Комментируемая [статья](#) обеспечивает основные гарантии ребенка в области образования. Нормы комментируемой статьи дополняют нормы [Федерального закона](#) от 29 декабря 2012 г. N 273-ФЗ "Об образовании в Российской Федерации".

В настоящее время российское образование подразделяется на общее образование, профессиональное образование, дополнительное образование и профессиональное обучение, обеспечивающие возможность реализации права на образование в течение всей жизни (непрерывное образование).

В свою очередь, общее образование и профессиональное образование реализуются по уровням образования. В России устанавливаются следующие уровни общего образования:

- 1) дошкольное образование;
- 2) начальное общее образование;
- 3) основное общее образование;
- 4) среднее общее образование.

Профессиональное образование в России имеет четыре уровня:

- среднее профессиональное образование;
- высшее образование - бакалавриат;
- высшее образование - специалитет, магистратура;
- высшее образование - подготовка кадров высшей квалификации.

Дополнительное образование включает в себя такие подвиды, как дополнительное образование детей и взрослых и дополнительное профессиональное образование.

На современном этапе развития в области образования государство стремится обеспечить предоставление детям качественной психологической и коррекционно-педагогической помощи в образовательных организациях, создать систему психолого-педагогической поддержки семьи и повышения педагогической компетентности родителей, психологического сопровождения развития ребенка в условиях семьи и образовательной организации.

Кроме того, повышенное внимание уделяется работе с одаренными детьми: создается национальный ресурсный центр для работы с одаренными детьми в целях обеспечения разработки методологии и методов диагностики, развития, обучения и психолого-педагогической поддержки одаренных детей для использования в массовой школе и в специализированных школах для одаренных детей.

Комментируемая [статья](#) имеет собственный предмет регулирования, т.к. провозглашает гарантии:

- защита прав ребенка в области образования от ущемления в семье или в организации, осуществляющей образовательную деятельность ([п. 1](#));
- возможность беспрепятственного создания общественных объединений обучающихся ([п. 2](#));
- возможность обучающихся самостоятельно или через своих выборных представителей обращаться в комиссию по урегулированию споров между участниками образовательных отношений ([п. 3](#)).

В соответствии с [п. 1 ст. 9](#) образовательные организации и их работники, в т.ч. при обучении ребенка на дому, не должны ущемлять права ребенка, равно как недопустимо такое ущемление прав в семье ребенка.

Представляется, что понятие "ущемление прав ребенка" в смысле комментируемой [статьи](#) следует понимать и как прямое нарушение прав ребенка, и как лишение ребенка возможностей выбора или выражения своего мнения по поводу вопросов образования, подавление его инициативы.

[Пунктом 1](#) комментируемой статьи гарантируется защита в области образования ребенка как в семье, так и в организации, осуществляющей образовательную деятельность. Это не случайно, ведь родители (законные представители) несовершеннолетних обучающихся обязаны заложить основы физического, нравственного и интеллектуального развития личности ребенка. Именно они имеют преимущественное право на обучение и воспитание детей перед всеми другими лицами. Органы государственной власти и органы местного самоуправления, образовательные организации оказывают помощь родителям (законным представителям) несовершеннолетних обучающихся в воспитании детей, охране и укреплении их физического и психического здоровья, развитии индивидуальных способностей и необходимой коррекции нарушений их развития.

Объем прав родителей (законных представителей) детей закреплен [ч. 5 ст. 44](#) Федерального закона от 29 декабря 2012 г. N 273-ФЗ "Об образовании в Российской Федерации", и включает в себя следующие права:

- выбирать до завершения получения ребенком основного общего образования с учетом мнения ребенка, а также с учетом рекомендаций психолого-медико-педагогической комиссии (при их наличии) формы получения образования и формы обучения, организации, осуществляющие образовательную деятельность, язык, языки образования, факультативные и элективные учебные предметы, курсы, дисциплины (модули) из перечня, предлагаемого организацией, осуществляющей образовательную деятельность;
- дать ребенку дошкольное, начальное общее, основное общее, среднее общее образование в семье;
- знакомиться с уставом организации, осуществляющей образовательную деятельность, лицензией и другими документами об образовательной деятельности;
- знакомиться с содержанием образования, используемыми методами обучения и воспитания, образовательными технологиями, а также с оценками успеваемости своих детей;
- защищать права и законные интересы обучающихся;

- получать информацию о всех видах планируемых обследований (психологических, психолого-педагогических) обучающихся, давать согласие на проведение таких обследований или участие в таких обследованиях;

- принимать участие в управлении образовательной организацией;

- присутствовать при обследовании детей психолого-медико-педагогической комиссией, обсуждении результатов обследования и рекомендаций.

В числе обязанностей родителей (законных представителей) несовершеннолетних обучающихся названа обязанность обеспечить получение детьми общего образования.

Особое отношение государство проявляет к детям с ограниченными возможностями. Для них создаются специальные условия получения образования. Под специальными условиями для получения образования детьми с ограниченными возможностями здоровья понимаются условия обучения, воспитания и развития таких детей, включающие в себя использование специальных образовательных программ и методов обучения и воспитания, специальных учебников, учебных пособий и дидактических материалов, специальных технических средств обучения коллективного и индивидуального пользования, предоставление услуг ассистента (помощника), оказывающего детям необходимую техническую помощь, проведение групповых и индивидуальных коррекционных занятий, обеспечение доступа в здания образовательных организаций и другие условия, без которых невозможно или затруднено освоение образовательных программ дошкольного образования такими детьми.

Например, в целях доступности получения дошкольного образования для детей с ограниченными возможностями здоровья по зрению дошкольным образовательным учреждением обеспечиваются присутствие ассистента, оказывающего ребенку необходимую помощь, а также обеспечение выпуска альтернативных форматов печатных материалов (крупный шрифт) или аудиофайлы.

Образование детей с ограниченными возможностями здоровья может быть организовано как совместно с другими детьми, так и в отдельных группах или в отдельных образовательных организациях.

2. Закон поощряет создание по инициативе воспитанников и учеников в возрасте старше 8 лет общественных объединений. Администрация образовательных организаций не вправе препятствовать созданию таких объединений.

Деятельность общественных объединений (организаций) регламентируется [Федеральным законом](#) от 19 мая 1995 г. N 82-ФЗ "Об общественных объединениях".

Под общественным объединением понимается добровольное, самоуправляемое, некоммерческое формирование, созданное по инициативе граждан, объединившихся на основе общности интересов для реализации общих целей, указанных в уставе общественного объединения. Согласно [ст. 3](#) указанного закона создаваемые общественные объединения могут регистрироваться и приобретать права юридического лица либо функционировать без государственной регистрации и приобретения прав юридического лица. Как правило, регистрировать общественные объединения, создаваемые обучающимися или воспитанниками образовательных учреждений, не возникает необходимости.

Учредителями детского общественного объединения, как правило, являются сами обучающиеся, созвавшие съезд (конференцию) или общее собрание, на котором принято решение о создании организации или объединения, принят устав, сформированы руководящие и контрольно-ревизионный органы. Все учредители общественного объединения имеют равные права и несут равные обязанности.

Членами общественного объединения являются обучающиеся или воспитанники, вступившие в общественное объединение и имеющие заинтересованность в совместном решении задач данного объединения. Члены общественного объединения имеют право избирать и быть избранными в руководящие и контрольно-ревизионный органы данного объединения, а также контролировать деятельность руководящих органов общественного объединения в соответствии с его уставом. Участники общественного объединения также имеют равные права и несут равные обязанности.

Исключениями из общего правила о правах несовершеннолетних на создание детских общественных объединений является запрет на создание детских общественных объединений, учреждаемых либо создаваемых политическими партиями, а также детских религиозных организаций.

Под религиозной организацией понимается добровольное объединение граждан РФ, иных лиц, постоянно и на законных основаниях проживающих на территории России, образованное в целях совместного исповедания и распространения веры и в установленном законом порядке зарегистрированное в качестве юридического лица. Религиозной организацией признается также учреждение или организация, созданные централизованной религиозной организацией в соответствии со своим уставом, имеющие те же цель и признаки, в том числе духовная образовательная организация.

При этом местной религиозной организацией признается религиозная организация, состоящая не менее чем из 10 участников, достигших возраста восемнадцати лет и постоянно проживающих в одной местности либо в одном городском или сельском поселении. Централизованная религиозная организация состоит не менее чем из трех местных религиозных организаций (подробнее см. [ст. 8](#) Федерального закона от 26 сентября 1997 г. N 125-ФЗ "О свободе совести и о религиозных объединениях").

Как видно из определения [ст. 8](#) Федерального закона от 26 сентября 1997 г. N 125-ФЗ участниками религиозной организации могут быть только совершеннолетние лица. Тем самым эта норма согласуется с нормой [ч. 2](#) комментируемой статьи.

[Статьей 26](#) Федерального закона от 11 июля 2001 г. N 95-ФЗ "О политических партиях", содержащей открытый перечень прав политической партии, не исключается возможность создания партией общественных объединений. Однако создание ею детских образовательных объединений запрещается в силу положений комментируемого [Закона](#).

3. [Пункт 3](#) комментируемой статьи гарантирует право обучающихся самостоятельно или через своих выборных представителей обращаться в комиссию по урегулированию споров между участниками образовательных отношений. Однако обучающиеся по образовательным программам дошкольного и начального общего образования могут обращаться за урегулированием споров только через своих родителей и иных законных представителей.

В соответствии с [ч. 1 ст. 43](#) Федерального закона от 29 декабря 2012 г. N 273-ФЗ "Об образовании в Российской Федерации" чтобы защитить свои права обучающиеся, родители (законные представители) несовершеннолетних обучающихся самостоятельно или через своих представителей вправе, во-первых, направлять в органы управления организацией, осуществляющей образовательную деятельность, обращения о применении к работникам указанных организаций, нарушающим и (или) ущемляющим права обучающихся, родителей (законных представителей) несовершеннолетних обучающихся, дисциплинарных взысканий. Такие обращения подлежат обязательному рассмотрению указанными органами с привлечением обучающихся, родителей (законных представителей) несовершеннолетних обучающихся. Во-вторых, для защиты нарушенных прав можно обращаться в комиссию

по урегулированию споров между участниками образовательных отношений, в том числе по вопросам о наличии или об отсутствии конфликта интересов педагогического работника. Кроме того, обучающимся и их законным представителям не запрещено использовать иные способы защиты прав и законных интересов, например, обращение по факту нарушения в орган прокуратуры или орган Министерство образования и науки России.

Так, по иску прокурора было рассмотрено гражданское дело в интересах ребенка к Администрации Нехаевского муниципального района Волгоградской области о предоставлении места в дошкольном образовательном учреждении. Суд, установил, что возраст ребенка позволяет ему быть принятым в дошкольное учреждение, противопоказаний для посещения такого учреждения не имеется, то есть ребенок имеет право на дошкольное образование. Девочка была лишена возможности посещать муниципальное дошкольное общеобразовательное учреждение в связи с тем, что все группы в детском саду укомплектованы, а детский сад "Колосок" является единственным дошкольным учреждением в станице. Суд пришел к правильному выводу о том, что оснований для отказа в получении дошкольного образования на территории муниципального района, как отсутствие свободных мест в детском дошкольном общеобразовательном учреждении, в связи с полной укомплектованностью групп, а также отсутствие денежных средств на организацию дополнительных дошкольных учреждений, действующее законодательство не предусматривает. Орган местного самоуправления обязан принимать меры к увеличению числа дошкольных образовательных учреждений либо вместимости существующих образовательных учреждений, а также все возможные иные законные меры, направленные на организацию предоставления несовершеннолетним детям мест в дошкольных образовательных учреждениях (см. апелляционное определение Волгоградского областного суда от 17 октября 2013 г. по делу N 33-11278/13).

Комиссия по урегулированию споров между участниками образовательных отношений (далее - комиссия) создается в целях урегулирования разногласий между участниками образовательных отношений по вопросам реализации права на образование, в том числе в случаях возникновения конфликта интересов педагогического работника, применения локальных нормативных актов, обжалования решений о применении к обучающимся дисциплинарного взыскания.

Названные комиссии создаются в каждой образовательной организации и состоят из равного числа представителей совершеннолетних обучающихся, родителей (законных представителей) несовершеннолетних обучающихся, работников организации, осуществляющей образовательную деятельность.

Важно отметить, что единый, централизованно установленный порядок работы комиссий по урегулированию споров, утвержденный законодательством, отсутствует. Порядок создания, организации работы, принятия решений таких комиссией устанавливается локальными нормативными актами образовательных организаций в форме положений. Положения утверждаются с учетом мнения совета обучающихся, совета родителей (законных представителей) несовершеннолетних обучающихся образовательных организаций, представительными органами работников образовательной организации.

В Положении указываются:

- срок полномочий комиссии;
- возможности и условия досрочного прекращения полномочий членов комиссии;
- срок принятия комиссией решения, начиная с момента начала его рассмотрения;

- кворум, необходимый для принятия решения (например, заседание комиссии может считаться правомочным, если на нем присутствовало не менее 3/4 членов);
- порядок принятия решения (например, простым большинством голосов членов, присутствующих на заседании);
- находит отражение урегулирование иных вопросов.

Как правило, сформированный состав Комиссии объявляется приказом директора или иного уполномоченного лица (органа) образовательной организации. Члены комиссии осуществляют свою деятельность на безвозмездной основе, а в целях организации работы комиссия обычно избирает из своего состава председателя и секретаря.

Комиссия собирается по мере необходимости и рассматривает письменные обращения (заявления, жалобы). В обращении (заявлении, жалобе) указываются конкретные факты или признаки нарушений прав участников образовательных отношений, а также лица, допустившие нарушения, обстоятельства.

Как правило, решение о проведении заседания комиссии принимается ее председателем на основании обращения (жалобы, заявления, предложения) участника образовательных отношений в разумный срок с момента поступления такого обращения. Лицо, направившее в комиссию обращение, вправе присутствовать при рассмотрении этого обращения на заседании комиссии. Лица, чьи действия обжалуются в обращении, также не может лишаться права присутствовать на заседании комиссии и давать пояснения. Для объективного и всестороннего рассмотрения обращений комиссия вправе приглашать на заседания и заслушивать иных участников образовательных отношений. Неявка данных лиц на заседание комиссии либо немотивированный отказ от показаний не являются препятствием для рассмотрения обращения по существу.

Решения комиссий оформляются письменно, чаще всего в виде протокола, и являются обязательными для всех участников образовательных отношений образовательной организации. В решении указываются конкретные сроки выполнения мероприятий по устранению последствий выявленного нарушения или восстановлению существовавшего ранее положения, если факт такого нарушения нашел подтверждение. Решения комиссии по урегулированию споров обжалуются в установленном законодательством РФ порядке, т.е. обычно через суд.

На лиц, допустивших нарушение прав обучающихся, родителей (законных представителей) несовершеннолетних обучающихся, а также работников организации, комиссия вправе возлагать обязанности по устранению выявленных нарушений и (или) недопущению нарушений в будущем. Если нарушения прав участников образовательных отношений возникли вследствие принятия решения образовательной организацией, в том числе вследствие издания локального нормативного акта, комиссия принимает решение об отмене данного решения образовательной организации (локального нормативного акта) и указывает срок исполнения решения.

Комиссия отказывает в удовлетворении жалобой на нарушение прав заявителя, если посчитает жалобу необоснованной, не выявит факты указанных нарушений, не установит причинно-следственную связь между поведением лица, действия которого обжалуются, и нарушением прав лица, подавшего жалобу или его законного представителя.

К числу наиболее частых нарушений и ущемлений прав отдельных детей работниками образовательных организаций, которые приводят к обращениям в комиссию по урегулированию споров, пожалуй, относятся наложение дисциплинарного наказания на учащегося в форме замечания, удержание в классе на переменах, случаи применения методов психического и физического воздействия и пр. Порой,

фиксируются нарушения, связанные с "добровольно-принудительным" сбором денег с родителей обучающихся, которые производятся образовательной организацией чаще всего для хозяйственных нужд, а также с созданием условий, гарантирующих охрану и укрепление здоровья обучающихся. Здесь следует учитывать, что законными могут являться только те решения о сборе денег, спонсорской помощи или "добровольных" пожертвованиях, которые приняты на родительских собраниях или конференциях, созванных по инициативе самих родителей, и в установленном порядке оформлены протоколами родительских собраний или конференций.

Причинами, которые обуславливают нарушения прав детей в образовательных организациях, как правило, являются:

- отсутствие достаточного финансирования образовательных организаций;
- недостаточность региональной и муниципальной нормативно-правовой базы;
- отсутствие должного систематического контроля органов управления образованием за соблюдением норм и правил организации образовательного процесса;
- недостаточная правовая грамотность руководителей образовательных организаций, преподавателей и др.

Статья 10. Обеспечение прав детей на охрану здоровья

1. Комментируемая [статья](#) гарантирует охрану здоровья ребенка и наполняет конкретным смыслом общую норму [ст. 41](#) Конституции РФ о том, что в России "каждый имеет право на охрану здоровья и медицинскую помощь, которая в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения оказывается бесплатно".

В [Концепции](#) демографической политики России на период до 2025 года, утвержденной [Указом](#) Президента РФ от 9 октября 2007 г. N 1351, отмечается, что одной из главных задач являются сохранение и укрепление здоровья населения, увеличение продолжительности активной жизни, а также создание условий и формирование мотивации для ведения здорового образа жизни.

В качестве основных направлений оказания детям бесплатной медицинской помощи названы:

- оздоровление детей,
- профилактика заболеваний,
- медицинская диагностика заболеваний,
- лечение, в том числе диспансерное наблюдение,
- медицинская реабилитация детей-инвалидов и детей, страдающих хроническими заболеваниями,
- санаторно-курортное лечение детей.

Как уже упоминалось в [комментарии](#) к ст.4 Закона, в современном законодательстве используется понятие "дружественное к ребенку здравоохранение". Оно направлено на внедрение эффективных организационных и медицинских технологий на основе современных порядков и стандартов оказания медицинской помощи детям; осуществление комплекса мер, направленных на снижение младенческой и детской смертности; обеспечение возможности экстренной транспортировки больных детей из труднодоступных районов и организация доступа врачей в такие районы для профилактической работы с детьми; обеспечение повсеместного проведения обследования детей на наличие наследственных заболеваний, включая генетическое обследование детей, находящихся в организациях для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, с предоставлением соответствующей информации кандидатам в опекуны и усыновители.

Кроме того, особое внимание уделяется развитию технологий комплексной диагностики и ранней медико-социальной помощи детям с отклонениями в развитии и

здоровье, а также оказание необходимой помощи их семьям. На основе потребностей детей в получении всех видов высокотехнологичной медицинской помощи и лечения, государство стремится обеспечивать их предоставление нуждающимся детям, при условии минимального времени ожидания такой помощи и лечения.

В целом по стране развивается подростковая медицина, создаются молодежные консультации, центры охраны репродуктивного здоровья подростков и центры медико-социальной помощи подросткам.

С 1 января 2014 г. в оздоровление детей в числе мероприятий по оказанию детям бесплатной медицинской помощи в комментируемой [статье](#) названо оздоровление.

Под оздоровлением понимается комплекс мероприятий для улучшения физического и психического самочувствия, который ведет в целом к укреплению здоровья, усилению иммунитета, повышению работоспособности, улучшению качества и повышению продолжительности жизни.

В качестве мероприятий, направленных на оздоровление детей следует назвать проведение занятий физической культурой, туризмом и спортом для всех категорий детей в соответствии с их потребностями и возможностями с ориентацией на формирование ценностей здорового образа жизни; внедрение инновационных оздоровительных и физкультурно-спортивных технологий в работу образовательных учреждений и организаций; активизацию деятельности центров здоровья для детей в сфере проведения обследования детей, обучения их гигиеническим навыкам и мотивирования к отказу от вредных привычек; реализацию программ гигиенического воспитания в целях предоставления детям возможности осуществлять информированный выбор в вопросах здорового образа жизни.

Особое внимание следует уделять мероприятиям, направленным на ограничение (вплоть до полного запрета) скрытой рекламы табака, алкогольной продукции, привлекающей внимание детей и подростков, а также на разработку системы мер по поддержке и развитию инфраструктуры отдыха и оздоровления детей, в том числе по нормативному финансированию программ в данной сфере.

2. В последнее время в основу государственной политики положена система раннего выявления нарушений здоровья и развития детей. Но, к сожалению, отсутствует достаточная материальная база для эффективного проведения профилактических мероприятий.

Профилактическое направление медицины включает в себя принятие мер по таким основным направлениям как:

1) укрепление материально-технической базы "родильных" учреждений.

Например, национальный проект "Здоровье" создал условия для внедрения неонатального и аудиологического скрининга - метода, с помощью которого новорожденные тестируются на ряд врожденных и наследственных болезней. Немаловажное внимание должно уделяться подготовке и переподготовке кадров с учетом новых технологий в акушерстве, гинекологии и педиатрии, а также созданию сети перинатальных центров для обеспечения выхаживания и реабилитации новорожденных с низкой массой тела.

Во многих регионах в последнее время активно строятся перинатальные центры;

2) регулярное проведение вакцинации детей.

В последнее время в России проводятся достаточные мероприятия по вакцинопрофилактике, а охват детей прививками можно оценить как высокий. Детям с грудного и раннего возраста делаются прививки от менингита, пневмонии, отитов и других жизненно опасных заболеваний;

3) раннее выявление у подростков задержки полового созревания.

По статистике, частота заболеваний репродуктивной сферы среди девочек 10-17 лет за последние пять лет увеличилась на 27 процентов. Более чем у 30 процентов юношей и девушек выявляется задержка полового созревания. Поэтому создание службы детской и подростковой гинекологии поможет выявить и лечить нарушения репродуктивной функции еще в детском возрасте;

4) правильно организованное и рациональное питание грудных детей, а также детей в детских дошкольных учреждениях и в школах

Медики отмечают, что сегодня 50 процентов детей редко употребляют в пищу молочные продукты, а 33 процента школьников - мясные продукты. У 25 процентов детей наблюдается дефицит витамина С (до 90% детей) и фолиевой кислоты (до 35% детей).

Для решения проблемы в регионах необходимо строить и реконструировать пищеблоki, школьные базовые столовые, комбинаты детского питания, "молочные кухни".

Значимым для профилактики является осуществление мер по совершенствованию системы обеспечения качественным горячим питанием воспитанников дошкольных организаций и обучающихся в общеобразовательных организациях и организациях профессионального образования; обеспечение регулярных проверок качества питания в образовательных, лечебных и лечебно-профилактических, санаторно-курортных и реабилитационных организациях; организация особого контроля за обеспечением качественным питанием больных детей, страдающих социально значимыми заболеваниями.

Профилактические мероприятия в области здравоохранения имеют решающее значение. Своевременная диагностика и коррекция различных нарушений и отклонений в состоянии здоровья детей позволяет предотвратить развитие болезни и повышает шансы на выздоровление.

Здоровье ребенка при рождении в значительной мере определяется состоянием здоровья матери. По статистике, до 40 процентов родившихся детей уже имеют различные расстройства здоровья. С 90-х годов доля детей, родившихся больными, увеличилась в 2,7 раза. Поэтому должна комплексно проводиться профилактика заболеваний и взрослого, и детского населения.

Государством уделяется большое внимание проведению просветительской работы по предупреждению ранней беременности и абортов у несовершеннолетних, создаются кризисные центры по типу "маленькая мама" для оказания помощи несовершеннолетним беременным и матерям с детьми.

3. Диагностика заболеваний предполагает проведение мероприятий, направленных на выявление болезней.

Медицинское наблюдение проводится лечебно-профилактическими учреждениями по месту жительства детей, а также специалистами по месту воспитания или обучения. В частности, в рамках выявления заболеваний органов дыхания проводится ежегодный охват детей и подростков туберкулинодиагностикой (в крупных городах, таких как Москва или Санкт-Петербург, он составляет более 90%).

Медики отмечают, что наиболее значимое ухудшение состояния здоровья детей происходит в школьном возрасте (от 7 до 17 лет). За последние десять лет повысилась распространенность хронических заболеваний среди учащихся младшей и средней школы. В качестве причин нервно-психических нарушений и отклонений сердечно-сосудистой системы врачи называют снижение возраста приема в школу, сложные учебные программы, низкую двигательную активность детей, нарушения режима дня, а также уменьшение продолжительности сна. Часто сама школьная среда вредит здоровью детей: школьная мебель, освещенность школьных кабинетов не

соответствуют детской физиологии, несоблюдение гигиенических режимов работы на компьютерах приводит к развитию нервно-психических нарушений и болезням глаз.

В числе хронической заболеваемости школьников "лидируют" болезни глаз. Распространенность понижения остроты зрения от младших к старшим классам во время обучения в школе увеличивается в 3-4 раза.

В связи с плохим состоянием здоровья примерно 30 процентов старшеклассников ежегодно признаются негодными к военной службе.

Диспансеризация означает выявление хронических заболеваний на ранних стадиях и позволяет организовать наблюдение за состоянием здоровья детей. Она проводится врачами-специалистами с использованием установленных лабораторных и функциональных исследований. Результаты диспансеризации вносятся в медицинскую карту ребенка или в карту диспансеризации детей. Лечебно-оздоровительная работа, в т.ч. диспансерное наблюдение детей, направлены на улучшение состояния здоровья детей, у которых выявлены те или иные конкретные заболевания.

В основу диспансеризации положены постоянное, активное наблюдение за состоянием здоровья, выявление заболеваний на ранних стадиях, изучение и устранение причин их возникновения, целенаправленное проведение социальных, лечебно-оздоровительных, санитарно-гигиенических и хозяйственных мероприятий, направленных на улучшение условий внешней среды, труда и образа жизни детей.

Динамическое наблюдение проводится в три этапа, первый из которых - проведение медицинского осмотра и выявление больных, второй - динамическое наблюдение за группами диспансерных больных, и последний этап - оценка эффективности проводимых лечебно-профилактических мероприятий.

В соответствии со [ст. 9](#) Федерального закона от 18 июня 2001 г. N 77-ФЗ "О предупреждении распространения туберкулеза в Российской Федерации" диспансерное наблюдение за больными туберкулезом проводится в [порядке](#), установленном [постановлением](#) Правительства РФ от 25 декабря 2001 г. N 892 "О реализации Федерального закона "О предупреждении распространения туберкулеза в Российской Федерации" (в дальнейшем - в порядке, установленном уполномоченным Правительством РФ федеральным органом исполнительной власти) и устанавливается независимо от согласия таких больных или их законных представителей. Решение о необходимости диспансерного наблюдения или его прекращения принимается комиссией врачей, назначенной руководителем медицинской противотуберкулезной организации.

Согласно [п. 3](#) постановления Правительства РФ от 25 декабря 2001 г. N 892 диспансерному наблюдению подлежат дети и подростки, впервые инфицированные микобактериями туберкулеза, с гиперергическими и нарастающими реакциями на туберкулин; дети, у которых возникли осложнения на введение противотуберкулезной вакцины.

Решение о необходимости диспансерного наблюдения принимается комиссией врачей, назначаемой руководителем лечебно-профилактического специализированного противотуберкулезного учреждения. О постановке на диспансерный учет больной извещается в письменной форме. Диспансерное наблюдение за больными туберкулезом осуществляется непрерывно независимо от согласия больного или его законных представителей на этапах амбулаторного, стационарного и санаторного лечения в целях обеспечения эффективности профилактических, лечебных и реабилитационных мероприятий. В отношении каждого заболевшего ребенка заводится контрольная карта диспансерного наблюдения по форме, утвержденной [приложением N 4](#) к приказу Минздравсоцразвития РФ от 22 ноября 2004 г. N 255 "О Порядке оказания

первичной медико-санитарной помощи гражданам, имеющим право на получение набора социальных услуг".

При изменении места жительства ребенка, больного туберкулезом, должны снять с диспансерного учета в лечебно-профилактическом специализированном противотуберкулезном учреждении и в течение 10 дней после изменения места жительства поставить на диспансерный учет в лечебно-профилактическом специализированном противотуберкулезном учреждении по новому месту жительства.

Как следует из [ст. 27](#) Закона РФ от 2 июля 1992 г. N 3185-1 "О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании", диспансерное наблюдение может устанавливаться за лицом, страдающим хроническим и затяжным психическим расстройством с тяжелыми стойкими или часто обостряющимися болезненными проявлениями.

В отношении несовершеннолетнего решение вопросов о необходимости установления диспансерного наблюдения и о его прекращении принимается комиссией врачей-психиатров, назначенной руководителем медицинской организации, оказывающей психиатрическую помощь в амбулаторных условиях, или комиссией врачей-психиатров, назначенной органом исполнительной власти субъекта РФ в сфере здравоохранения. При этом мотивированное решение комиссии врачей-психиатров оформляется записью в соответствующей медицинской документации.

В последние годы большое внимание уделяется вопросам диспансеризации детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Об этом свидетельствует принятие [приказа](#) Минздрава России от 11 апреля 2013 г. N 216н, утвердившим [Порядок](#) диспансеризации детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в том числе усыновленных (удочеренных), принятых под опеку (попечительство), в приемную или патронатную семью, а также [приказа](#) Минздрава России от 15 февраля 2013 г. N 72н "О проведении диспансеризации пребывающих в стационарных учреждениях детей-сирот и детей, находящихся в трудной жизненной ситуации". Как мы видим, диспансеризации подлежат дети-сироты и дети, находящиеся в трудной жизненной ситуации вне зависимости от того, проживают они в семье или в стационарном учреждении (организации).

Обязательным условием медицинского вмешательства является дача информированного добровольного согласия несовершеннолетнего или его законного представителя на медицинское вмешательство.

Так, диспансеризация детей-сирот и детей, находящихся в трудной жизненной ситуации, должна проводиться только проводится в медицинских организациях, определенных руководителями органов исполнительной власти субъектов РФ, наделенных полномочиями по установлению условий прохождения диспансеризации несовершеннолетних, и имеющих лицензию на осуществление соответствующих видов медицинской деятельности. Организацией диспансеризации детей-сирот и детей, находящихся в трудной жизненной ситуации занимаются те организации, в которых они пребывают, совместно с органами исполнительной власти субъектов РФ в сфере охраны здоровья.

Несовершеннолетний и (или) его законный представитель вправе получить от врача или других медицинских работников, принимающих непосредственное участие в проведении диспансеризации, информацию о состоянии здоровья ребенка, полученную по результатам диспансеризации.

Объемы диспансеризации определены прилагаемым к [приказу](#) Минздрава РФ от 15 февраля 2013 г. N 72н [перечнем](#) осмотров и исследований при проведении диспансеризации пребывающих в стационарных учреждениях детей-сирот и детей, находящихся в трудной жизненной ситуации. И объемы диспансеризации, и перечень

исследований, предусмотренные обоими вышеназванными приказами Минздрава России, являются одинаковыми. При наличии (установлении) у ребенка заболевания, требующего оказания специализированной, в том числе высокотехнологичной, медицинской помощи, медицинская документация в приоритетном порядке направляется в министерство здравоохранения (или иной исполнительный орган власти субъекта РФ) для решения вопроса об оказании ему медицинской помощи. При необходимости для каждого ребенка разрабатываются индивидуальные программы проведения лечебно-оздоровительных мероприятий, а на детей с хронической патологией - по диспансерному наблюдению, восстановительному лечению и комплексной реабилитации и выполнению мероприятий.

4. Медицинские организации государственной системы здравоохранения и муниципальной системы здравоохранения предоставляют детям следующие виды необходимой медицинской помощи:

1) первичную медико-санитарную помощь, которая включает в себя:

- лечение наиболее распространенных болезней, а также травм, отравлений и других требующих неотложной помощи состояний;
- медицинскую профилактику заболеваний;
- осуществление мероприятий по проведению профилактических прививок, профилактических осмотров, диспансерного наблюдения здоровых детей, лиц с хроническими заболеваниями;
- осуществление мероприятий по предупреждению аборт, санитарно-гигиеническое просвещение граждан и проведение других мероприятий, связанных с оказанием первичной медико-санитарной помощи гражданам по месту жительства;

2) неотложную медицинскую помощь, которая оказывается при острых заболеваниях и обострениях хронических заболеваний, не требующих срочного медицинского вмешательства. Такая помощь оказывается инвалидам в амбулаторно-поликлинических учреждениях муниципальной системы здравоохранения;

3) скорую медицинскую помощь, которая включает в себя:

- специализированную (санитарно-авиационную) помощь;
- безотлагательную помощь при несчастных случаях, травмах, отравлениях, а также при других состояниях и заболеваниях, требующих срочного медицинского вмешательства.

За такой помощью, например, инвалиды, могут обращаться в учреждения и подразделения скорой медицинской помощи медицинских организаций государственной системы здравоохранения и муниципальной системы здравоохранения.

Основанием для бесплатного обслуживания в медицинских организациях на территории РФ, а также на бесплатное медицинское обслуживание и оперативное лечение в любой медицинской организации государственной системы здравоохранения и муниципальной системы здравоохранения является страховой полис.

Высокотехнологичная помощь оказывается гражданам при заболеваниях, требующих специальных методов диагностики, лечения и использования сложных медицинских технологий. Основанием ее получения является заключение врачебной комиссии, которым выявлены показания к госпитализации.

Лечение детей-инвалидов и детей, страдающих хроническими заболеваниями, как правило, требует специальных методов диагностики, лечения и использования сложных медицинских технологий в рамках оказания высокотехнологичной медицинской помощи. В частности, такая помощь применяется в детской кардиологии, детской онкологии, детской урологии-андрологии, детской хирургии, детской эндокринологии и т.п. Основанием получения высокотехнологичной медицинской

помощи является заключение врачебной комиссии, которым выявлены показания к госпитализации.

5. Норма [ст. 10](#) называет в числе мероприятий по оказанию детям бесплатной медицинской помощи, направленных на обеспечение прав детей на охрану здоровья, медицинскую реабилитацию детей-инвалидов и детей, страдающих хроническими заболеваниями, и санаторно-курортное лечение детей.

В последнее время здоровье детей-инвалидов в Российской Федерации представляет значимую медико-социальную проблему. Повышение уровня детской инвалидности за последнее время связывается с недостаточным уровнем ранней диагностики тяжелых инвалидизирующих заболеваний, расширением медицинских показаний, при которых ребенок признается инвалидом.

Негативными факторами, негативно влияющими на конечный результат комплексной реабилитации и социальной адаптации детей-инвалидов и инвалидов с детства, в настоящее время признаются недостаток квалифицированных кадров и отсутствие общепринятых методик в комплексной реабилитации; недостаточное внимание медицинских работников к психолого-педагогическим и социальным аспектам реабилитации; отсутствие государственной статистики инвалидов с детства, перешедших во взрослые возрастные группы; несовершенство стандартов реабилитационной помощи детям-инвалидам и инвалидам с детства с учетом современных реабилитационных технологий.

Медицинская реабилитация инвалидов осуществляется для восстановления или компенсации утраченных или нарушенных функциональных способностей человека. Она включает в себя восстановительную терапию, хирургию, протезирование и ортезирование. Реабилитация инвалидов проводится в соответствии с базовыми и индивидуальными реабилитационными программами. Медицинские программы определяют содержание, объем, сроки и уровень проводимых реабилитационных мероприятий.

Согласно [ст. 26](#) Конвенции о правах инвалидов (принята Резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН от 13 декабря 2006 г. N 61/106, вступила в силу 3 мая 2008 г.) государство обязано принимать эффективные и надлежащие меры к тому, чтобы наделять инвалидов возможностью для достижения и сохранения максимальной независимости, полных физических, умственных, социальных и профессиональных способностей и полного включения и вовлечения во все аспекты жизни. Для этого организуются комплексные абилитационные и реабилитационные услуги и программы, в том числе в сфере здравоохранения. Реабилитационные услуги и программы должны иметь добровольный характер и быть доступными для инвалидов, в том числе территориально.

Важной проблемой в системе реабилитации детей-инвалидов и инвалидов с детства является обеспечение материально-технической базы учреждений для осуществления ранней диагностики и оказания своевременной реабилитационной помощи.

В целях осуществления комплексной реабилитации детей-инвалидов и инвалидов с детства в России функционируют:

- базовые федеральные центры комплексной реабилитации системы здравоохранения для детей-инвалидов и инвалидов с детства от рождения, с отделениями для постоянного проживания; региональные (межрегиональные) организационно-методические реабилитационные центры;

- отделения реабилитации для детей-инвалидов и инвалидов с детства, самостоятельно передвигающихся и себя обслуживающих, в многопрофильных больницах;

- центры восстановительной медицины и реабилитации в регионах;
- специализированные пансионаты в федеральных округах для самостоятельно не передвигающихся и себя не обслуживающих, инвалидов с детства независимо от возраста, предназначенные для постоянного их проживания, проведения им комплексной реабилитации;
- санаторно-курортные учреждения.

Детям, имеющим заболевания, при наличии медицинских показаний могут предоставляться путевки в школьные и студенческие спортивно-оздоровительные лагеря (базы) труда и отдыха, а также в санаторно-курортные учреждения. Подробнее о санаторно-курортном лечении детей см. [ст. 12](#) и [комментарий](#) к ней.

Статья 11. Защита прав и законных интересов детей в сфере профессиональной ориентации, профессионального обучения и занятости

1. С 1 января 2014 г. понятие "профессиональная подготовка" было заменено понятием "профессиональное обучение", в связи с чем изменилось и название [статьи](#) с прежнего "Защита прав и законных интересов детей в сфере профессиональной ориентации, профессиональной подготовки и занятости".

Профессиональное обучение представляет собой процесс непосредственной передачи новых профессиональных навыков и знаний. Целью профессионального обучения служит подготовка учащихся к профессиональной деятельности. В дальнейшем но совершенствуется в процессе трудовой деятельности, в системе повышения квалификации, а также путем самообразования.

Комментируемая [статья](#) содержит гарантии для детей в сфере профессиональной ориентации, профессионального обучения и занятости. При этом под профессиональной ориентацией понимаются мероприятия, направленные на подготовку молодежи к выбору профессии с учетом особенностей их личности и кадровых потребностей работодателей, а также на оказание помощи молодежи в профессиональном самоопределении и трудоустройстве.

Органы службы занятости могут направлять подростков, не имеющих профессионального образования в образовательные учреждения для получения соответствующего образования (например, для подготовки работников низшей квалификации на профессиональных курсах, путем бригадно-индивидуального обучения на производстве).

Таким образом, органами исполнительной власти субъектов РФ, которые осуществляют мероприятия по обеспечению профессиональной ориентации детей, являются органы службы занятости. Мероприятия проводятся в отношении детей, достигших возраста 14 лет.

Так, в соответствии с [Законом](#) РФ от 19 апреля 1991 г. N 1032-1 "О занятости населения в Российской Федерации" несовершеннолетние граждане в возрасте от 14 до 18 лет отнесены к категории граждан, испытывающих трудности в поиске работы. В отношении несовершеннолетних предусмотрено обеспечение дополнительных гарантий занятости путем разработки и реализации программ содействия занятости, создания дополнительных рабочих мест и специализированных организаций, организации обучения по специальным программам и других мер, а также оказания, при признании их безработными, государственной услуги по организации временного трудоустройства безработных граждан, испытывающих трудности в поиске работы. В период участия в общественных работах, временного трудоустройства несовершеннолетним гражданам в возрасте от 14 до 18 лет может оказываться материальная поддержка.

[Законом](#) Московской области от 25 апреля 2008 г. N 53/2008-ОЗ "О квотировании рабочих мест" установлены правовые, экономические и организационные основы квотирования рабочих мест в Московской области для приема на работу инвалидов и несовершеннолетних, испытывающих трудности в поиске работы.

При этом под квотой понимается минимальное количество рабочих мест граждан, которых работодатель обязан трудоустроить, включая количество рабочих мест, на которых уже работают лица указанных категорий. Квотированием рабочих мест является выделение рабочих мест для трудоустройства определенных категорий граждан в процентах от среднесписочной численности работников в соответствии с установленной квотой.

В силу предписаний этого регионального [Закона](#) квотирование рабочих мест устанавливается для трудоустройства несовершеннолетних в возрасте от 14 до 18 лет. Квота для приема на работу устанавливается организациям, расположенным на территории Московской области, независимо от их организационно-правовых форм и форм собственности, среднесписочная численность работников которых составляет более 100 человек. Квота для приема на работу несовершеннолетних устанавливается в размере 1 процента от среднесписочной численности работников.

Работодатель самостоятельно рассчитывает размер квоты, исходя из среднесписочной численности работников. Среднесписочная численность работников в текущем месяце исчисляется в порядке, определенном федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным в области статистики. При расчете количества квотируемых рабочих мест округление их числа производится в сторону уменьшения до целого значения.

Работодатели обязаны в соответствии с установленной квотой создавать или выделять рабочие места. При этом работодатели вправе принимать на работу граждан, непосредственно обратившихся к нему, на равных основаниях с гражданами, имеющими направление органов службы занятости. С целью контроля выполнения такой обязанности работодателям предписывается ежеквартально представлять центральному исполнительному органу государственной власти Московской области, уполномоченному в сферах труда, охраны труда и занятости населения, информацию о выполнении квоты для приема на работу.

Основным направлением обеспечения трудовой занятости подростков является реализация мероприятий по организации временного трудоустройства несовершеннолетних граждан в возрасте от 14 до 18 лет в свободное от учебы время, способствующих созданию условий по приобщению подростков к труду. К примеру, несовершеннолетние граждане в свободное от учебы время в основном могут трудоустраиваться по профессиям делопроизводитель, младший воспитатель, социальный работник, курьер.

Организация временного трудоустройства несовершеннолетних граждан может осуществляться органами службы занятости во взаимодействии с образовательными учреждениями, в том числе для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и специализированными учреждениями для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации, организациями, занимающимися трудоустройством несовершеннолетних граждан (молодежные биржи труда, студенческие отряды, иные организации). При этом, как правило, при проведении мероприятий по организации временного трудоустройства несовершеннолетних в первоочередном порядке обеспечивается занятость детей, оказавшихся в трудной жизненной ситуации, таких как дети-сироты, дети-инвалиды, дети безработных граждан.

Работа по трудоустройству несовершеннолетних, осужденных без изоляции от общества, проводится сотрудниками уголовно-исполнительных инспекций

территориальных органов ФСИН России во взаимодействии с органами и учреждениями системы профилактики.

2. По общему правилу, предусмотренному [ст. 63](#) ТК РФ, трудовой договор допускается заключать с лицами, достигшими возраста 16 лет (за исключением случаев, предусмотренных [законодательством](#) о правовом положении иностранных граждан в России). Лица, получившие общее образование или получающие общее образование и достигшие возраста пятнадцати лет, могут заключать трудовой договор для выполнения легкого труда, не причиняющего вреда их здоровью. С согласия одного из родителей (попечителя) и органа опеки и попечительства трудовой договор может быть заключен с лицом, получающим общее образование и достигшим возраста 14 лет, для выполнения в свободное от получения образования время легкого труда, не причиняющего вреда его здоровью и без ущерба для освоения образовательной программы.

В связи с этим запрещено применение детского труда на работах с вредными и (или) опасными условиями труда, на подземных работах, а также на работах, выполнение которых может причинить вред их здоровью и нравственному развитию (игорный бизнес, работа в ночных кабаре и клубах, производство, перевозка и торговля спиртными напитками, табачными изделиями, наркотическими и иными токсическими препаратами). Также запрещена переноска и передвижение работниками в возрасте до 18 лет тяжестей, превышающих установленные для них предельные нормы ([ст. 265](#) ТК РФ).

Для детей предусмотрены особые условия труда. Большая часть гарантий в сфере труда предусмотрена в [гл. 42](#) "Особенности регулирования труда работников в возрасте до восемнадцати лет" ТК РФ. Такие гарантии заключаются в следующем:

1) подросткам, достигшим возраста 15 лет, гарантируется вознаграждение за труд. Это значит, что труд подростков должен оплачиваться также, как труд взрослых людей, а получать заработок они вправе лично (не через родителей или попечителей). В соответствии со [ст. 271](#) ТК РФ при повременной оплате труда заработная плата несовершеннолетним работникам выплачивается с учетом сокращенной продолжительности работы. Труд работников в возрасте до 18 лет, допущенных к сдельным работам, оплачивается по установленным сдельным расценкам.

Оплата труда работников в возрасте до 18 лет, обучающихся в организациях, осуществляющих образовательную деятельность, и работающих в свободное от учебы время, производится пропорционально отработанному времени или в зависимости от выработки. Работодатель может устанавливать этим работникам доплаты к заработной плате за счет собственных средств;

2) подростки, достигшие 15 лет, имеют право на охрану труда. В понятие "охрана труда" входят мероприятия, проводимые работодателем, по созданию безопасных условий труда для работников. Например, при создании условий труда офисных работников должны соблюдаться требования к освещенности и пожарной безопасности помещения;

3) для несовершеннолетних работников устанавливается сокращенное рабочее время: для работников в возрасте до 16 лет - не более 24 часов в неделю, для работников в возрасте от 16 до 18 лет - не более 35 часов в неделю.

Несовершеннолетние, не могут быть привлечены к сверхурочной работе, к работе в выходные и нерабочие праздничные дни (за исключением творческой работы в средствах массовой информации, в организации кинематографии, теле- и видеосъемочного коллектива, театра, театральной и концертной организации, цирка и т.п.). По общему правилу, для работников в возрасте до 18 лет нормы выработки устанавливаются исходя из общих норм выработки пропорционально установленной

для этих работников сокращенной продолжительности рабочего времени. Для работников в возрасте до 18 лет, поступающих на работу после получения общего образования или среднего профессионального образования, а также прошедших профессиональное обучение на производстве, в соответствии с трудовым законодательством и иными нормативными правовыми актами, содержащими нормы трудового права, коллективным договором, соглашениями, локальными нормативными актами, трудовым договором могут устанавливаться пониженные нормы выработки;

4) ежегодный основной оплачиваемый отпуск несовершеннолетним работникам предоставляется продолжительностью 31 календарный день в удобное для них время. В то время как по общему правилу продолжительность такого отпуска составляет 28 календарных дней, а в отпуск работники уходят согласно предварительно составленному графику отпусков;

5) всем несовершеннолетним работникам предоставляются льготы при совмещении работы с обучением. Работникам, направленным на обучение работодателем или поступившим самостоятельно на обучение в ряде случаев предоставляются отпуска (см. [ст. 173-176 ТК РФ](#));

6) несовершеннолетние принимаются на работу только после предварительного обязательного медицинского осмотра и в дальнейшем, до достижения возраста 18 лет, ежегодно подлежат обязательному медицинскому осмотру. Осмотры проводятся за счет средств работодателя. Целью медицинского осмотра является определение возможностей подростка выполнять работу без нарушения процессов роста и развития, ухудшения состояния здоровья, а также для определения соответствия функциональных возможностей требованиям, предъявляемым к профессиям по определенным видам деятельности.

[Порядок](#) проведения предварительного обязательного медицинского осмотра (обследования), регулируется [приказом](#) Минздравсоцразвития России от 12 апреля 2011 г. N 302н "Об утверждении перечней вредных и (или) опасных производственных факторов и работ, при выполнении которых проводятся обязательные предварительные и периодические медицинские осмотры (обследования), и Порядка проведения обязательных предварительных и периодических медицинских осмотров (обследований) работников, занятых на тяжелых работах и на работах с вредными и (или) опасными условиями труда";

7) при намерении расторгнуть трудовой договор (контракт) с несовершеннолетним по своей инициативе (за исключением случая ликвидации организации или прекращения деятельности индивидуальным предпринимателем) работодатель должен получить согласие соответствующей государственной инспекции труда и комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав.

Перечень льгот, которые установлены для несовершеннолетних в сфере труда комментируемой [статьей](#), не является исчерпывающим и дополняется нормами [ТК РФ](#). Так, несовершеннолетние не могут быть направлены в служебные командировки, привлечены к работе в ночное время. Дополнительные льготы могут также предусматриваться условиями коллективных договоров, трудовых договоров.

Обратим внимание на требования, которые предъявляются к условиям труда несовершеннолетних. Государство, защищая права детей на безопасные условия труда, устанавливает [Санитарно-эпидемиологические правила и нормативы](#) "Санитарно-эпидемиологические требования к безопасности условий труда работников, не достигших 18-летнего возраста" (утв. [постановлением](#) Главного государственного санитарного врача РФ от 30 сентября 2009 г. N 58). Названными Правилами устанавливаются необходимые требования санитарно-эпидемиологической безопасности условий труда подростков в возрасте от 14 до 18 лет и условия

прохождения производственного обучения (производственной практики) учащимися учебных заведений общего и профессионального образования, с целью обеспечения безопасных и безвредных условий трудового процесса, не оказывающих неблагоприятного влияния на рост, развитие и состояние здоровья подростков. Требования санитарных правил являются обязательными для всех юридических и физических лиц, использующих труд подростков и организующих их обучение независимо от вида экономической деятельности, ведомственной принадлежности, организационно-правовых форм и форм собственности.

Так, условия труда на рабочем месте в организациях по конкретной профессии, в которых используется труд лиц моложе 18 лет, должны отвечать требованиям [санитарного законодательства](#), предъявляемым к факторам производственной среды и трудового процесса, в которых осуществляется деятельность человека. Рабочие места для подростков подбираются с таким расчетом, чтобы при наличии вредных или опасных факторов производственной среды (химических, физических, биологических) и факторов трудового процесса, уровень их не превышал гигиенических нормативов, установленных санитарным законодательством и санитарными правилами.

Противопоказанными для трудоустройства лиц моложе 18 лет являются условия труда, характеризующиеся наличием, например, химических факторов - присутствием химических веществ 3-4 класса опасности в концентрациях, превышающих предельно допустимые концентрации (ПДК) для воздуха рабочей зоны или присутствием ядовитых растений и лекарственного сырья, относящихся к списку "Б" Государственной фармакопеи, и контакт с ними.

Условия прохождения производственной практики на штатных рабочих местах подростков, проходящих обучение в системе общего, начального и среднего профессионального образования также должны соответствовать требованиям санитарных правил.

Не допускается пребывание подростков без применения средств защиты в условиях шума больше 75 или 80 децибелл в течение длительного времени. В частности, не допускается такое пребывание на работе более 4 часов несовершеннолетнего в возрасте от 16 до 18 лет (подробнее см. [приложение N 1](#) к СанПиН 2.4.6.2553-09).

[Статья 12. Защита прав детей на отдых и оздоровление](#)

1. Каждый ребенок имеет право на отдых и оздоровление, которые направлены на то, чтобы укрепить здоровье ребенка, повысить его иммунитет и сопротивляемость организма к заболеваниям.

Координация работы федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления по обеспечению отдыха и оздоровления детей на территории РФ осуществляется Минздравом России.

Дети могут направляться на курорты разных типов с учетом их медицинских показаний.

К общим противопоказаниям, исключающим направление детей на санаторно-курортное лечение, относятся:

- 1) все заболевания в остром периоде;
- 2) соматические заболевания, требующие лечения в условиях стационара;
- 3) перенесенные инфекционные болезни до окончания срока изоляции;
- 4) бактерионосительство дифтерии и кишечных инфекционных заболеваний;
- 5) все заразные и паразитарные заболевания кожи и глаз;

б) злокачественные новообразования, злокачественная анемия, лейкемия (кроме специализированных санаториев) и др.

Наряду с общими противопоказаниями для направления на курорты и в местные санатории, для каждого профиля заболеваний есть свои противопоказания, которые указаны на путевке. Подробнее о противопоказаниях для санаторно-курортного лечения детей см. [Медицинские показания](#) и противопоказания для санаторно-курортного лечения детей (кроме больных туберкулезом), утвержденные Минздравом РФ 22 декабря 1999 г. N 99/231.

Лечение в санаторно-курортном учреждении ребенок получает на основании сведений о заболеваниях, которые занесены в его санаторно-курортную карту. Санаторно-курортная карта оформляется в лечебно-профилактическом учреждении по месту жительства. Санаторно-курортную карту оформляет лечащий врач. С учетом состояния здоровья ребенка и стандартов санаторно-курортного лечения, в санаторно-курортном учреждении назначаются конкретные процедуры санаторно-курортного лечения.

Лечебные методики, применяемые на курортах, всегда строго индивидуальны и назначаются детям в соответствии с характером заболевания и общим состоянием организма. Большое внимание, как правило, уделяется лечебной гимнастике, подвижным играм, закаливающим и тренирующим процедурам, физиотерапевтическим методам лечения.

Органами исполнительной власти субъектов РФ или органами местного самоуправления могут организовываться в период школьных каникул оздоровительные лагеря с дневным пребыванием детей. В таких лагерях предусматривается двух- или трехразовое питание детей. Срок пребывания детей в них должен быть не менее 5 дней в период весенних, осенних, зимних школьных каникул и не более чем за 21 день пребывания в период летних школьных каникул. За счет государства оплачивается стоимость набора продуктов питания исходя из фактически сложившихся цен в данном регионе. Оплата стоимости наборов продуктов питания осуществляется без расходов на приготовление пищи и транспортные перевозки.

2. Органы исполнительной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления предусматривают меры по организации отдыха и оздоровления детей в региональных программах социально-экономического развития, разрабатывают целевые программы организации отдыха и оздоровления детей.

В первоочередном порядке за счет средств бюджетов многих субъектов РФ обеспечивается летний отдых, оздоровление детей, нуждающихся в особой заботе государства, следующих категорий:

- детей-инвалидов;
- детей-сирот;
- безнадзорных детей и подростков, в том числе состоящих на учете в органах милиции;
- детей беженцев и вынужденных переселенцев;
- детей безработных граждан;
- детей из приютов;
- детей - жертв вооруженных и межнациональных конфликтов, экологических и техногенных катастроф;
- детей, находящихся под опекой (попечительством);
- детей из малоимущих многодетных и неполных семей, в том числе детей малообеспеченных работников бюджетной сферы (далее - дети, нуждающиеся в особой заботе государства).

Для отдельных категорий детей (например, для одаренных детей) могут предусматриваться льготные путевки в организации отдыха и оздоровления.

В соответствии с [ч. 2 ст. 7](#) Федерального закона от 21 декабря 1996 г. N 159-ФЗ "О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей" детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, лицам из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, предоставляются путевки в оздоровительные лагеря, в санаторно-курортные учреждения при наличии медицинских показаний, а также оплачивается проезд к месту лечения и обратно.

Так, в Санкт-Петербурге путевки таким детям предоставляются на основании заявлений, подаваемых в Комитет по образованию, после чего рассматриваются специально создаваемыми комиссиями по организации отдыха и оздоровления детей и молодежи. Этими комиссиями определяется перечень лиц, имеющих право на предоставление, оплату части или полной стоимости путевок в организации отдыха, а также распределение в соответствии с квотой путевок в организации отдыха, приобретаемых за счет средств бюджета Санкт-Петербурга, выделяемых исполнительным органам, между лицами, имеющими право на предоставление, оплату части или полной стоимости путевок в организации отдыха.

Решения Комиссий принимаются простым большинством голосов и оформляются протоколом. На основании решения исполнительный орган выдает путевку в организацию отдыха заявителю по установленным срокам заездов в конкретную организацию отдыха. Путевки в организации отдыха являются именными и не могут быть переданы или проданы другим лицам (подробнее см. [постановление](#) Правительства Санкт-Петербурга от 15 марта 2012 г. N 242 "О мерах по реализации Закона Санкт-Петербурга "Социальный кодекс Санкт-Петербурга").

В соответствии со [ст. 16](#) Закона Ярославской области от 8 октября 2009 г. N 50-з "О гарантиях прав ребенка в Ярославской области" организациям отдыха и оздоровления детей оказывается государственная поддержка, основными формами которой являются:

- разработка, утверждение и реализация на территории Ярославской области областных целевых программ по организации отдыха, оздоровления и занятости детей;
- оказание финансовой и материальной поддержки организациям отдыха, оздоровления и занятости детей в соответствии с федеральным законодательством и законодательством Ярославской области;
- информационно-методическое обеспечение организаций отдыха, оздоровления и занятости детей;
- содействие кадровому обеспечению организаций отдыха, оздоровления и занятости детей;
- предоставление налоговых и иных льгот организациям отдыха, оздоровления и занятости детей в соответствии с федеральным законодательством и законодательством Ярославской области.

При этом условиями оказания государственной поддержки являются наличие у организации материально-технических, кадровых, социально-бытовых, природных, экологических и иных условий (ресурсов), обеспечивающих безопасный и эффективный отдых и оздоровление детей в соответствии с действующим законодательством; наличие лицензии на медицинскую деятельность в случаях, предусмотренных действующим законодательством; прохождение в установленном порядке добровольной сертификации услуг проживания, питания; выполнение противопожарных, санитарно-эпидемиологических требований в соответствии с

федеральным законодательством; соблюдение норм техники безопасности и охраны труда в соответствии с федеральным законодательством.

В данном контексте следует напомнить, что понятие "отдых и оздоровление детей", названное в [ст. 1](#) комментируемого Закона, включает в себя условие проведения соответствующих мероприятий при выполнении санитарно-гигиенических и санитарно-эпидемиологических требований и требований обеспечения безопасности жизни и здоровья детей.

3. Детям-инвалидам с учетом характера их заболеваний зачастую требуется серьезная реабилитация медицинского, психологического и социального характера. К заболеваниям, при которых детям требуется реабилитация, относятся ишемическая болезнь сердца, в т.ч. состояние после операции коронарного шунтирования, гипертоническая болезнь, бронхиальная астма, хронический бронхит, язвенная болезнь желудка, хронический гастрит, цирроз печени и некоторые другие. Санаторно-курортное лечение может обеспечить получение ребенком-инвалидом необходимых ему средств реабилитации.

[Перечень](#) санаториев, где ребенок-инвалид может пройти бесплатное санаторно-курортное лечение, утвержден [приказом](#) Министерства труда и социальной защиты РФ и Министерства здравоохранения РФ от 10 июля 2013 г. N 301н/449н "Об утверждении перечня санаторно-курортных учреждений (государственной, муниципальной и частной систем здравоохранения), в которые предоставляются при наличии медицинских показаний путевки на санаторно-курортное лечение, осуществляемое в целях профилактики основных заболеваний граждан, имеющих право на получение государственной социальной помощи".

Путевка ребенку-инвалиду продолжительностью 21 день предоставляется по медицинским показаниям, но не чаще одного раза в календарном году. Получить путевку могут родители или лица, их заменяющие, после прохождения ребенком медицинского осмотра у лечащего врача в медучреждении (поликлинике) по месту жительства и получения справки [формы 070/у](#). Полученная справка представляется в отделение ФСС РФ вместе с заявлением о получении санитарно-курортного лечения для ребенка-инвалида. Во время санаторно-курортного лечения ребенок в комплексе получает бесплатное лечение, питание и проживание в учреждении.

Бесплатным для ребенка-инвалида является проезд до места прохождения санаторно-курортного лечения. Ребенка-инвалида также бесплатно может сопровождать его родитель или иное лицо. Талоны на право бесплатного проезда выдаются в отделении ФСС РФ инвалиду вместе с путевкой на санаторно-курортное лечение. Такие талоны инвалидом обмениваются на безденежные проездные билеты.

4. Большое внимание уполномоченные органы "на местах" обычно уделяют вопросам:

- организации отдыха детей, состоящих на профилактических учетах в органах внутренних дел в рамках профилактики безнадзорности и правонарушений среди несовершеннолетних;

- сохранения и развития малозатратных форм организации детского отдыха, в частности, оздоровительных лагерей с дневным пребыванием, лагерей труда и отдыха, профильных лагерей (смен), организуемых образовательными организациями в течение всего каникулярного времени;

- организации прогулочных групп и других форм организации досуга детей без предоставления питания на базе образовательных организаций, организаций дополнительного образования детей и объединений по месту жительства в течение всего летнего каникулярного времени;

- обеспечению страхования детей в период пребывания в организациях отдыха и оздоровления;

- организации классными руководителями совместно с работниками пожарной службы, органов внутренних дел профилактической работы с обучающимися, родителями по предупреждению пожаров от неосторожного обращения детей с огнем, несчастных случаев, травматизма, дорожно-транспортных происшествий в каникулярный период, по обеспечению комплексной безопасности пребывания детей в оздоровительных учреждениях.

В рамках организационных мероприятий уполномоченными органами субъектов РФ и муниципальных образований проводятся семинары и практикумы для воспитателей и вожатых организаций отдыха и оздоровления, осуществляется консультационная методическая помощь.

Ответственность за организацию отдыха и оздоровления детей, подростков и молодежи распределяется между государственными структурами, родителями (законными представителями) и органами местного самоуправления.

Родители приобретают путевки в стационарные загородные лагеря самостоятельно. Средства, затраченные ими на приобретение путевок, могут частично возмещаться по месту работы из средств работодателей и за счет бюджета Фонда социального страхования Российской Федерации.

Исполнительные органы государственной власти оказывают содействие родителям, которое выражается в предоставлении информации о возможностях летнего отдыха и оздоровления для детей разного возраста и групп здоровья, а также в предоставлении льгот, установленных действующим законодательством.

В завершении отметим, что возложение комментируемой [статьей](#) обязанностей на органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления по защите прав детей на отдых и оздоровление означает и финансовое обеспечение названных мероприятий.

Согласно [п. "е", "ж", "к" ч. 1 ст. 72](#) Конституции РФ общие вопросы воспитания, образования, защиты семьи и детства, семейное законодательство находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов РФ.

Реализация субъектами РФ полномочий по предметам совместного ведения, в том числе в области защиты семьи и детства, а также по вопросам воспитания и образования, предполагает осуществление ими нормативно-правового регулирования по вопросам, отнесенным федеральным законодателем к их ведению, включая принятие соответствующих законов субъектов РФ. Такие законы не могут противоречить федеральным законам.

Согласно [п. 11 ч. 1 ст. 15](#) и [п. 13 ч. 1 ст. 16](#) Федерального закона от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" к вопросам местного значения муниципального района и городского округа относится организация отдыха детей в каникулярное время. К полномочиям органов государственной власти субъекта РФ относится решение вопросов не только организации отдыха детей (за исключением организации отдыха в каникулярное время), но и обеспечения отдыха и оздоровления детей (см. [ч. 2 ст. 5](#) Закона и [комментарий](#) к ней).

В своем [определении](#) от 28 сентября 2011 г. N 47-Г11-30 Верховный Суд РФ отметил, что полномочия по финансовому обеспечению отдыха детей в каникулярное время являются государственными полномочиями субъекта РФ, а финансовое обеспечение отдыха детей не может быть признано составляющей частью полномочий органов местного самоуправления по организации отдыха детей в каникулярное время.

В качестве примера приведем [Закон](#) Оренбургской области от 18 декабря 2009 г. N 3272/752-IV-ОЗ "О наделении органов местного самоуправления Оренбургской области государственными полномочиями Оренбургской области по осуществлению и финансовому обеспечению оздоровления и отдыха детей", который устанавливает правовые, организационные и финансовые основы наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями по осуществлению и финансовому обеспечению как оздоровления, так и отдыха детей без указания, в какое конкретное время.

[Статьей 4](#) названного закона предусматривается наделение органов местного самоуправления следующими государственными полномочиями:

1) по финансовому обеспечению отдыха детей в каникулярное время на базе:

- загородных стационарных детских оздоровительных лагерей;
- лагерей круглосуточного пребывания (в том числе палаточных), созданных на базе муниципальных учреждений социального обслуживания, образовательных, лечебно-профилактических, спортивных и иных учреждений;
- лагерей дневного пребывания, созданных на базе муниципальных учреждений социального обслуживания, образовательных, лечебно-профилактических, спортивных и иных учреждений;

Финансовое обеспечение отдыха детей в каникулярное время включает в себя:

- полную или частичную оплату стоимости путевок в детские оздоровительные лагеря, исходя из средней стоимости путевки, установленной Правительством Оренбургской области;
- оплату стоимости набора продуктов питания для детей в лагерях с дневным пребыванием из расчета стоимости набора продуктов питания, установленной Правительством Оренбургской области;
- полную или частичную оплату проезда организованных групп детей и сопровождающих их лиц к местам отдыха и обратно, исходя из фактически сложившихся цен в Оренбургской области;
- частичную выплату компенсации родителям (законным представителям) за самостоятельно приобретенные путевки в детские оздоровительные лагеря, исходя из средней стоимости путевки, установленной Правительством области;

2) выплате компенсации родителям (законным представителям) за самостоятельно приобретенные путевки в детские оздоровительные лагеря, исходя из средней стоимости путевки, установленной Правительством области.

[Статья 13.](#) Защита прав и законных интересов ребенка при формировании социальной инфраструктуры для детей

1. При формировании социальной инфраструктуры для детей должны учитываться основные права и законные интересы ребенка. Например, право ребенка на получение основного общего образования должно быть обеспечено путем создания по месту жительства ребенка (т.е. в населенном пункте, где проживает ребенок, или недалеко от него) образовательного учреждения. Ребенок должен иметь возможность посещать школу, находящуюся рядом с домом или в транспортной доступности от его места жительства.

Для того чтобы обеспечить права детей, должна быть создана надлежащая материальная база. Строительство новых и реконструкция уже существующих объектов социальной инфраструктуры для детей регламентируется нормативами строительства.

По общему правилу нормативы строительства объектов социальной инфраструктуры для детей устанавливаются Правительством РФ и применяются с

учетом региональных различий, традиций народов РФ, если иное не установлено законодательством соответствующего субъекта РФ.

[Распоряжением](#) Правительства РФ от 19 октября 1999 г. N 1683-р одобрена [Методика](#) определения нормативной потребности субъектов РФ в объектах социальной инфраструктуры, которая предназначена для расчета нормативной потребности субъектов РФ в объектах образования на основе [нормативов](#) обеспеченности населения объектами образования, одобренных [распоряжением](#) Правительства РФ от 3 июля 1996 г. N 1063-р. Например, согласно данной Методике населенные пункты с числом жителей от 500 до 3 тыс. человек должны иметь не менее одной библиотеки на населенный пункт. Для населенных пунктов с числом жителей свыше 3 тыс. человек потребность в библиотеках при укрупненных расчетах определяется в зависимости от категории населенного пункта, например, в населенных пунктах с числом жителей от 3 тыс. до 10 тыс. человек должна быть 1 библиотека на 3-5 тыс. человек, а в населенных пунктах с числом жителей свыше 250 тыс. человек (с учетом этажности застройки) - 1 библиотека на 20 тыс. человек и более тыс. человек и 1 библиотека на 5,5 тыс. учащихся и дошкольников. Детские школы искусств, школы эстетического образования размещаются в населенных пунктах с числом жителей от 3 тыс. до 10 тыс. человек в расчете одной школы на населенный пункт. В населенных пунктах с числом жителей свыше 10 тыс. человек при расчете количества школ используется численность учащихся на расчетный период 1-8 классов общеобразовательных школ.

Проектирование детских дошкольных учреждений производится с учетом [СНиП 31-06-2009](#), [СНиП 31-06-2009](#), которые являются актуализированной редакцией [СНиП 2 августа 02-89*](#), утвержденной [приказом](#) Минрегиона России от 1 сентября 2009 г. N 390, где изложены основные планировочные и объемно-планировочные требования и положения к проектированию детских яслей-садов, комплексов дошкольных учреждений, помещений для групп кратковременного пребывания дошкольников при жилых домах.

Застройка территорий населенных пунктов, как правило, осуществляется на основе генерального плана. Генеральный план предлагает основные принципы развития отдельных видов обслуживания. Например, в сфере физкультуры и спорта может предлагаться реконструкция существующих объектов и широкий диапазон новых видов спортивных устройств. В сфере социального обеспечения может предлагаться создание специальной сети учреждений социального назначения, включающей в себя дома-интернаты и платные пансионаты для престарелых и инвалидов, социально-реабилитационные центры для несовершеннолетних, приюты для бездомных детей, беременных женщин и матерей с детьми, центры реабилитации для лиц, вышедших из мест лишения свободы и др. ^{*}(7)

Так, Генеральный план Москвы (см. [приложение](#) к Закону в части формирования комфортной среды обитания населения, обеспечения пространственной доступности социально значимых объектов обслуживания, мест размещения, хранения и паркирования индивидуального автотранспорта предусматривает:

1) формирование комфортной среды обитания населения в местах проживания с обеспечением в "шаговой" доступности: социально значимых объектов обслуживания; мест размещения, хранения и паркирования индивидуального автотранспорта; мест рекреации и отдыха; мест приложения труда (в том числе объектов малого предпринимательства);

2) развитие социальной инфраструктуры, административных, общественных и деловых объектов в объеме:

- до 24% от общих объемов общественного строительства на жилых территориях;

- до 2% от общих объемов общественного строительства на рекреационных территориях;
- до 57% от общих объемов общественного строительства на общественно-деловых территориях;
- до 17% от общих объемов общественного строительства на производственных территориях;

3) обеспечение нормативной доступности социально значимых объектов, в том числе:

- пешеходной "шаговой" доступности до 300 м дошкольных образовательных учреждений, сооружений для постоянного хранения индивидуальных легковых автомобилей, принадлежащих инвалидам и полученных через органы социальной защиты, остановочных пунктов городского общественного уличного транспорта;

- пешеходной "шаговой" доступности до 500 м предприятий розничной торговли основными группами продовольственных и непродовольственных товаров повседневного спроса, в том числе первой необходимости; предприятий, предоставляющих населению бытовые услуги первой необходимости; общедоступных предприятий общественного питания; зданий, помещений для организации библиотечного обслуживания населения, культурной, досуговой, клубной деятельности; проведения общественных мероприятий по месту жительства населения; школ начального, основного и среднего образования; строений, сооружений и помещений для физкультурно-оздоровительных занятий по месту жительства населения; аптек; раздаточных пунктов молочной кухни; отделений банков, осуществляющих прием от населения коммунальных платежей и другие виды обслуживания физических лиц; отделений предприятий почты, телеграфа; пунктов охраны общественного порядка; рекреационных территорий; сооружений для постоянного хранения индивидуальных легковых автомобилей граждан, специальных оборудованных площадок для выгула собак, общественных туалетов;

- транспортно-пешеходной доступности до 15 минут предприятий розничной торговли основными группами товаров периодического спроса; предприятий, предоставляющих населению основные виды бытовых услуг периодического спроса; объектов культуры и досуга периодического посещения, в том числе кинозалов, публичных библиотек, культурно-досуговых центров, выставочных помещений; физкультурно-оздоровительных комплексов с универсальными спортивно-игровыми залами, отделениями детских и юношеских спортивных школ; территориальных поликлиник, женских консультаций; территориальных центров социального обслуживания населения, центров социальной помощи семье и детям; центров обслуживания населения и организаций по принципу "одного окна" районного уровня; отделов МВД России по районам города Москвы; территориальных организаций, предприятий, осуществляющих обслуживание, эксплуатацию жилищного фонда, единых информационно-расчетных центров; рекреационных территорий; остановочных пунктов городского скоростного внеуличного общественного транспорта;

- транспортно-пешеходной доступности до 30 минут предприятий розничной торговли, в том числе основными группами товаров эпизодического спроса и товаров длительного пользования; предприятий, предоставляющих населению основные виды специализированных и сложных бытовых услуг; универсальных и специализированных объектов культуры и досуга массовых видов, включающих зрелищные, культурно-информационные, клубные, выставочные центры и комплексы; общеобразовательных учреждений: старших профильных школ, гимназий, лицеев, образовательных учреждений основных видов среднего, дополнительного профессионального образования; комплексов физкультурно-оздоровительных объектов основных видов

физкультурно-оздоровительных занятий и спорта, в том числе бассейнов для плавания, катков с искусственным покрытием; территориальных учреждений здравоохранения: родильных домов, больниц общего профиля, стоматологических поликлиник, специализированных отделений территориальных поликлиник, диспансеров; территориальных учреждений, организаций социального обеспечения и социальной защиты населения: центров социальной помощи семье и детям, молодежных центров, управлений социальной защиты населения районов города Москвы, территориальных подразделений пенсионного фонда, фондов социального страхования, служб занятости, центров обслуживания населения и организаций по принципу "одного окна" окружного уровня; территориальных органов, учреждений, организаций, осуществляющих правовое обеспечение жизнедеятельности населения, районных судов, органов государственной регистрации, органов записи актов гражданского состояния, нотариальных контор, юридических консультаций, учреждений медико-социальной экспертизы; рекреационных территорий;

4) формирование безбарьерной комфортной среды обитания для инвалидов, маломобильных и престарелых граждан.

Кроме того, в настоящее время реализуется инициатива по объединению школ и детских садов. Это вызвано, прежде всего, демографическими прогнозами на ближайшие годы, поскольку, как официально прогнозируется, максимум через пять лет Россия столкнется с заметным спадом рождаемости. И детские сады, которые сегодня строятся сотнями, придется опять перепрофилировать. С учетом этого, в Москве уже создано 255 учебных комплексов, объединивших школы и детсады*(8).

Распоряжением Губернатора Томской области от 21 июля 2008 г. N 250-р "О порядке определения обеспеченности муниципальных образований Томской области объектами социальной инфраструктуры" в целях обеспечения отбора инвестиционных проектов на объекты капитального строительства муниципальной собственности утверждены **Методические рекомендации** по определению обеспеченности муниципальных образований Томской области объектами социальной инфраструктуры. В соответствии с Распоряжением органы местного самоуправления ежегодно готовят и подают в органы власти РФ сведения об имеющихся объектах социальной инфраструктуры, в т.ч. о соответствии количества действующих "детских" объектах инфраструктуры на территории того или иного муниципального образования установленным социальным нормативам. Компетентными органами оценивается ветхость и аварийность объектов, несоответствие санитарно-эксплуатационным нормам, при необходимости принимается решение об осуществлении капитального ремонта либо признается необходимость ликвидации. Также вносятся предложения по модернизации, реконструкции действующих учреждений, строительству новых объектов социальной инфраструктуры.

Зачастую вопрос обустройства объектов социальной инфраструктуры в местах новой застройки территории является "головной болью" организаций-застройщиков, которые обустривают определенный район города или занимаются строительством коттеджного поселка. Расчет потребности в местах в детских садах и школах ведется, исходя из демографии населения территории жилой застройки.*(9)

2. В соответствии с п. 2 комментируемой статьи решение о реконструкции, модернизации, об изменении назначения или о ликвидации объекта социальной инфраструктуры для детей может быть принято только на основании положительного заключения комиссии по оценке последствий такого решения.

Указанная норма предполагает, что реконструкции, модернизации, об изменении назначения или о ликвидации должна предшествовать процедура, состоящая из следующих этапов:

- выявление объекта социальной инфраструктуры для детей, который фактически требует реконструкции, модернизации, об изменении назначения или о ликвидации (речь идет о реконструкции, модернизации, об изменении назначения или о ликвидации объекта социальной инфраструктуры для детей, являющегося государственной и (или) муниципальной собственностью, а также о реорганизации или ликвидации государственных организаций, муниципальных организаций, образующих социальную инфраструктуру для детей);

- проведение экспертизы по оценке последствий такого решения для обеспечения жизнедеятельности, образования, развития, отдыха и оздоровления детей, оказания им медицинской помощи, профилактики заболеваний у детей, их социальной защиты и социального обслуживания;

- в случае положительного заключения комиссии по оценке последствий такого решения - осуществление реконструкции, модернизации, об изменении назначения или о ликвидации объекта.

При оценке последствий может быть принято во внимание нахождение в здании организации (учреждения) или на прилегающей территории посторонних, влияние перемещения и совмещения кабинетов, произведенное в результате уменьшения занимаемой площади, периодическое движение личного автотранспорта на территории, отсутствие свободных помещений для гардеробов, для детской столовой.

Иногда реорганизация образовательных организаций направлена на сокращение штатной численности работников и расходов бюджета. Так, реорганизация детского дома в общеобразовательную школу со структурным подразделением "детский дом" позволяет увеличить контингент обучающихся в образовательной организации за счет детей из семей, проживающих в микрорайоне образовательной организации, уменьшить расходы на содержание одного ребенка-сироты, даст возможность интеграции детей-сирот в общество.*⁽¹⁰⁾

В случае отсутствия заключения экспертизы или в случае, если заключение экспертизы отрицательное решение о реконструкции, модернизации, об изменении назначения или о ликвидации объекта не может быть принято.

Необоснованное решение может быть признано незаконным в судебном порядке органами прокуратуры или иными заинтересованными лицами, чьи права или законные интересы нарушены принятием такого решения. В случае принятия судом решения о признании недействительным (незаконным) решения о реконструкции, модернизации, об изменении назначения или о ликвидации объекта социальной инфраструктуры для детей, все действия, произведенные в целях выполнения такого незаконного решения должны быть немедленно прекращены и приняты усилия для возвращения реконструированного, модернизированного, измененного или ликвидированного объекта в первоначальное положение.

Порядок проведения оценки последствий принятия решения о реконструкции, модернизации, об изменении назначения или о ликвидации объекта социальной инфраструктуры для детей (включая критерии этой оценки, порядок создания комиссии по оценке последствий такого решения и подготовки ею заключений), зависит от принадлежности объекта. Порядок подчиняется различным нормам в зависимости от того, федеральным, региональным или муниципальным объектом является та или иная организация, образующая социальную инфраструктуру для детей: в отношении федеральных объектов применяются нормативные правовые акты, принятые Правительством РФ, в отношении объектов субъектов РФ и муниципальных объектов - правовые акты, принятые уполномоченным органом государственной власти субъекта РФ.

В данном случае под объектом социальной инфраструктуры для детей, являющимся государственной собственностью субъекта РФ, понимается находящееся в государственной собственности конкретного субъекта РФ здание, строение, сооружение, необходимое для жизнеобеспечения детей. Речь идет о таких объектах, как государственные организации, учреждения и унитарные предприятия, которые оказывают социальные услуги населению, в том числе детям, и деятельность которых осуществляется в целях обеспечения полноценной жизни, охраны здоровья, образования, воспитания, отдыха и оздоровления, развития детей, удовлетворения их общественных потребностей.

При проведении оценки последствий принятия решения в отношении федерального объекта в будущем нужно будет руководствоваться постановлением Правительства, которое по состоянию на текущий момент еще не принято.

В Красноярском крае применяется [Порядок](#) проведения экспертной оценки последствий принятого решения о реконструкции, модернизации, сдаче в аренду, об изменении назначения или о ликвидации объекта социальной инфраструктуры для детей, являющегося краевой государственной собственностью, утвержденный [постановлением](#) Правительства Красноярского края от 14 июня 2012 г. N 275-п. Названный нормативный правовой акт определяет механизм проведения экспертной оценки последствий принятого решения о реконструкции, модернизации, сдаче в аренду, об изменении назначения или о ликвидации объекта социальной инфраструктуры для детей, являющегося государственной собственностью Красноярского края.

Экспертную оценку последствий принятого решения реконструкции, модернизации, сдаче в аренду, об изменении назначения или о ликвидации объекта для обеспечения жизнедеятельности, образования, воспитания, развития, отдыха и оздоровления детей, для оказания им медицинской, лечебно-профилактической помощи, для социального обслуживания проводят следующие органы исполнительной власти края:

- в отношении объектов социальной инфраструктуры для детей, закрепленных за учреждением, а также в отношении учреждения - орган исполнительной власти края, осуществляющий полномочия и функции учредителя Учреждения;

- в отношении объектов социальной инфраструктуры для детей, закрепленных за предприятием, а также в отношении предприятия - орган исполнительной власти края, на который возложена координация и регулирование деятельности в соответствующей отрасли (сфере управления);

- в отношении объектов социальной инфраструктуры для детей, находящихся в краевой казне, - агентство по управлению государственным имуществом края.

С предложением о проведении экспертной оценки последствий принятого решения вправе обращаться с письменным заявлением учреждения (предприятия), за которыми закреплены объекты социальной инфраструктуры для детей.

В Кемеровской области в отношении объектов инфраструктуры для детей, находящихся в собственности области и муниципальной собственности и находящихся в пользовании учреждений социального обслуживания, применяется приказ департамента социальной защиты населения Кемеровской области от 21 января 2014 г. N 10 "Об утверждении Порядка проведения оценки последствий принятия решения о реконструкции, модернизации, об изменении назначения или о ликвидации объектов социальной инфраструктуры для детей, являющихся государственной собственностью Кемеровской области или муниципальной собственностью и находящихся в пользовании учреждений социального обслуживания, а также о реорганизации или ликвидации государственных и муниципальных учреждений социального обслуживания

для детей, включая критерии этой оценки, порядок создания комиссии по оценке последствий такого решения и подготовки ею заключений".

Оценку последствий принятия решения в Кемеровской области проводит специально созданная комиссия по оценке последствий принятия решения о реконструкции, модернизации, об изменении назначения или о ликвидации объектов социальной инфраструктуры для детей. Комиссия создается департаментом социальной защиты населения Кемеровской области или органами местного самоуправления муниципальных образований (в зависимости от принадлежности объекта инфраструктуры). При этом комиссия названа коллегиальным совещательным органом.

Интересно, что критериями оценки последствий принятия решения о реконструкции, модернизации, об изменении назначения или о ликвидации объектов социальной инфраструктуры для детей, являющихся государственной собственностью Кемеровской области или муниципальной собственностью и находящихся в пользовании учреждений социального обслуживания являются:

- техническое состояние объектов социальной инфраструктуры для детей;
- соответствие объектов социальной инфраструктуры для детей санитарно-эпидемиологическим правилам и нормативам, требованиям противопожарной безопасности и антитеррористической защищенности.

Критериями оценки последствий принятия решения о реорганизации или ликвидации государственных и муниципальных учреждений социального обслуживания для детей служат:

- доступность социальных услуг оказываемых учреждением социального обслуживания для детей;
- качество социальных услуг оказываемых учреждением социального обслуживания для детей;
- соответствие учреждения социального обслуживания для детей санитарно-эпидемиологическим правилам и нормативам, требованиям противопожарной безопасности и антитеррористической защищенности.

3. Законом установлено строго целевое назначение имущества, которое относится к объектам социальной инфраструктуры для детей. Имущество, предназначенное для использования в целях обеспечения гарантий детям, не может быть использовано для других нужд, даже для общественно полезных. Речь в [п. 3](#) комментируемой статьи идет об имуществе, которое находится в федеральной собственности или собственности субъектов РФ.

Для целей образования, развития, отдыха и оздоровления детей, оказания медицинской помощи детям и профилактики заболеваний у них, социальной защиты и социального обслуживания детей, используются в качестве основной материальной базы земельные участки, здания, строения и сооружения, оборудование и иное имущество.

Государственное имущество может передаваться предприятию на праве хозяйственного ведения или учреждению на праве оперативного управления. Основные положения о праве собственности, праве оперативного управления и хозяйственного ведения имуществом определяются [ГК РФ](#).

В отношении имущества, переданного на праве хозяйственного ведения, государство может решать вопросы определения предмета и целей деятельности предприятия, его реорганизации и ликвидации, назначает директора (руководителя) предприятия, осуществляет контроль за использованием по назначению и сохранностью принадлежащего предприятию имущества. Государство имеет право на

получение части прибыли от использования имущества, находящегося в хозяйственном ведении предприятия (ст. 295 ГК РФ).

За учреждением имущество закрепляется на праве оперативного управления. Учреждение владеет, пользуется и распоряжается этим имуществом в пределах, установленных законом, в соответствии с целями своей деятельности, назначением этого имущества и, если иное не установлено законом, распоряжаются этим имуществом с согласия собственника этого имущества.

Учреждение не вправе отчуждать либо иным способом распоряжаться имуществом, закрепленным за ним собственником или приобретенным этим учреждением за счет средств, выделенных ему собственником на приобретение такого имущества.

Большинство медицинских, образовательных, спортивных организаций и иных объектов социальной инфраструктуры для детей созданы как государственные и муниципальные учреждения.

На уровне субъектов РФ могут приниматься нормативно-правовые акты, которые наряду с федеральными нормами регулируют порядок использования имущества субъекта РФ, предназначенного для целей образования, развития, отдыха и оздоровления детей, оказания медицинской помощи детям и профилактики заболеваний у них, социальной защиты и социального обслуживания детей. Как правило, субъектами РФ принимаются законы, которые регулируют порядок распоряжения имуществом различного целевого назначения, в том числе и объектами социальной инфраструктуры для детей. Например, в Самарской области действуют Законы:

- от 3 апреля 2002 г. N 15-ГД "О порядке управления и распоряжения собственностью Самарской области";
- от 11 марта 2005 г. N 94-ГД "О земле";
- от 6 марта 2003 г. N 11-ГД "О приватизации имущества Самарской области";
- от 7 июля 2000 г. N 29-ГД "О передаче объектов государственной собственности области в муниципальную собственность и приеме объектов муниципальной собственности в государственную собственность области".

4. Пункт 4 комментируемой статьи ограничивает возможности использования имущества государственной или муниципальной организацией, образующей социальную инфраструктуру для детей которое является объектом социальной инфраструктуры для детей. Организация может передавать имущество на условиях временного возмездного пользования (т.е. аренды) другому юридическому лицу или предпринимателю только после экспертной оценки. Экспертную оценку проводит орган, уполномоченный собственником имущества (соответственно государством или муниципальным образованием). Предметом оценки является степень негативного влияния передачи в аренду имущества на обеспечение жизнедеятельности, образования, воспитания, развития, отдыха и оздоровления детей, оказания им медицинской, лечебно-профилактической помощи, социальной защиты или социального обслуживания детей. Например, если на первом этаже детской поликлиники планируется обустроить аптечный пункт, то до заключения договора аренды на передачу части помещений поликлиники другому юридическому лицу необходимо получить экспертную оценку последствий передачи помещений. Если площадь первого этажа небольшая и обустройство аптечного пункта будет создавать "давку" и постоянные очереди у входа в поликлинику, то передачу части площади эксперты признают нецелесообразной.

Договор аренды не может заключаться, если в результате проведенной оценки последствий его заключения установлена возможность ухудшения указанных условий.

Договор, заключенный в нарушение положений комментируемой [статьи](#), может быть в судебном порядке признан недействительным на основании норм [ГК РФ](#) как противоречащий закону. По общему правилу, признание договора недействительным влечет применение реституции, т.е. возвращение сторон в первоначальное положение.

Обратим внимание, что оценка последствий заключения договора об аренде, во-первых, является предварительной, т.е. должна предшествовать заключению договора, а во-вторых, возложена на учредителя государственной или муниципальной организации, образующей социальную инфраструктуру для детей, т.е. на Российскую Федерацию, на субъект РФ или на муниципальное образование соответственно.

В зависимости от подведомственности учреждений и организаций, являющимися объектами социальной инфраструктуры для детей, может действовать различный порядок проведения экспертной оценки последствий договоров аренды, а именно:

- в отношении учреждений, подведомственных Министерству труда и социальной защиты РФ применяется [Положение](#) о Комиссии по проведению экспертной оценки последствий договоров аренды, заключаемых учреждениями, подведомственными Министерству труда и социальной защиты Российской Федерации, являющимися объектами социальной инфраструктуры для детей, для обеспечения образования, воспитания, развития, отдыха и оздоровления детей, оказания им медицинской, лечебно-профилактической помощи, социальной защиты и социального обслуживания детей, утвержденное [приказом](#) Минтруда России от 12 марта 2013 г. N 97;

- в отношении учреждений, подведомственных Минздраву России, - [Положение](#) о Комиссии по проведению экспертной оценки последствий договоров аренды, заключаемых учреждениями, подведомственными Минздраву России, являющимися объектами социальной инфраструктуры для детей, для обеспечения образования, воспитания, развития, отдыха и оздоровления детей, оказания им медицинской, лечебно-профилактической помощи, социальной защиты и социального обслуживания детей, утвержденное [приказом](#) Минздрава России от 23 октября 2012 г. N 436;

- в отношении учреждениях, подведомственных Минсельхозу России, - [Положение](#) о Комиссии Минсельхоза России по проведению экспертной оценки последствий заключения договора аренды в отношении объектов федерального недвижимого имущества, закрепленного на праве оперативного управления за федеральными государственными бюджетными учреждениями, подведомственными Минсельхозу России, являющихся объектами социальной инфраструктуры для детей, утвержденное [распоряжением](#) Минсельхоза РФ от 25 ноября 2011 г. N 98-р.

Так, Комиссия по проведению экспертной оценки последствий договоров аренды, заключаемых учреждениями, подведомственными Минздраву России, являющимися объектом социальной инфраструктуры для детей, для обеспечения образования, воспитания, развития, отдыха и оздоровления детей, оказания им медицинской, лечебно-профилактической помощи, социальной защиты и социального обслуживания детей состоит из председателя, заместителя председателя, других членов комиссии, а также секретаря (без права решающего голоса). К работе в Комиссии на любом этапе могут привлекаться эксперты (без права совещательного голоса). В Положении закреплен перечень документов, которые необходимо представить на рассмотрение комиссии. По результатам их рассмотрения комиссией выносятся экспертное заключение, которым определяется возможность наступления негативных последствий для обеспечения образования, воспитания, развития, отдыха и оздоровления детей, оказания им медицинской, лечебно-профилактической помощи, социальной защиты и социального обслуживания детей. Комиссия должна руководствоваться тем, что предлагаемые к сдаче в аренду помещения не задействованы в учебно-воспитательном процессе учреждения и не являются жилыми помещениями.

Срок рассмотрения представленных учреждением документов составляет 25 дней со дня их получения. Экспертное заключение подписывается председателем Комиссии. Решения Комиссии о возможности передачи объекта недвижимого имущества по договору аренды действительны в течение шести месяцев с даты подписания протокола голосования.

Кроме того, следует учитывать разъяснения, которые могут даваться уполномоченными органами по вопросам проведения экспертной оценки. Так, положения [письма](#) Минобрнауки России от 30 мая 2012 г. N 15-2812 "О передаче недвижимого имущества в аренду", которым установлено, что в целях проведения Министерством образования и науки Российской Федерации экспертной оценки последствий заключения договора аренды для обеспечения образования, воспитания, развития, отдыха, оздоровления детей, оказания им медицинской, лечебно-профилактической помощи, социальной защиты и социального обслуживания детей, а также согласования сделок, связанных с передачей федерального недвижимого имущества, закрепленного за подведомственными Министерству образовательными организациями на праве оперативного управления, в аренду, необходимо направлять в адрес Министерства утвержденный письмом комплект документов. Все документы предписывается представлять одновременно, при этом каждый комплект документов должен быть сформирован пообъектно.

Приведем пример нормативного акта, регламентирующего вопрос заключения договора об аренде на уровне субъекта РФ.

В Ленинградской области применяется [приказ](#) комитета общего и профессионального образования Ленинградской области от 5 августа 2013 г. N 48, утвердивший [Положение](#) о порядке проведения комитетом общего и профессионального образования Ленинградской области экспертной оценки последствий заключения договоров аренды, а также договоров безвозмездного пользования для обеспечения образования, воспитания, развития, отдыха, оздоровления детей, оказания им медицинской, лечебно-профилактической помощи, социальной защиты и социального обслуживания детей. Названным документом определен порядок организации работы по проведению комитетом общего и профессионального образования Ленинградской области экспертной оценки последствий заключения договоров аренды и договоров безвозмездного пользования. Положение применяется в случае, когда государственное учреждение, подведомственное Комитету, являющееся объектом социальной инфраструктуры для детей, планирует передачу закрепленных за ним на праве оперативного управления объектов недвижимого имущества в аренду или безвозмездное пользование. Для проведения экспертной оценки учреждениями представляется определенный пакет документов, на основании которых проводится экспертная оценка специально созданной комиссией Комитета по рассмотрению экспертных оценок. Решения Комиссии оформляются протоколами. На основании протокола учреждению, обратившемуся за экспертной оценкой, выдается экспертное заключение. Оно действительно в течение шести месяцев со дня проведения экспертной оценки.

Органы местного самоуправления в рамках делегированных им полномочий также издают нормативные правовые акты, регулирующие рассматриваемую область правоотношений. Так, [Порядком](#) проведения предварительной экспертной оценки последствий принятого решения о реконструкции, модернизации, изменении назначения или ликвидации объекта социальной инфраструктуры для детей, утвержденным [постановлением](#) главы г. Красноармейск Московской области от 28 декабря 2012 г. N 675, утвержден состав экспертной комиссии по проведению предварительной экспертной оценки последствий принятого решения о реконструкции,

модернизации, об изменении назначения или о ликвидации объекта социальной инфраструктуры для детей, а органом, уполномоченным на проведение экспертной оценки, названа администрация городского округа Красноармейск в лице экспертной комиссии по проведению предварительной экспертной оценки последствий принятия решения о реконструкции, модернизации, изменении назначения или ликвидации объекта социальной инфраструктуры для детей.

Для проведения экспертной оценки инициатор принятия решения направляет в администрацию городского округа Красноармейск письменное заявление с просьбой о проведении экспертной оценки, соответствующее ряду установленных требований. Такое заявление направляется главой городского округа Красноармейск для рассмотрения и подготовки экспертной оценки в экспертную комиссию. Заседания экспертной комиссии проводятся по мере необходимости, при этом решение должно быть принято в течение 30 дней со дня регистрации заявления в администрации. И только в исключительных случаях председатель экспертной комиссии вправе продлить срок подготовки экспертной оценки еще на 30 дней.

5. Прежде чем принять решение об изменении назначения муниципального имущества, относящегося к объектам социальной инфраструктуры для детей, органы местного самоуправления должны создать имущество, достаточное для обеспечения потребностей детей. Это значит, что органы местного самоуправления должны правильно оценить потребности детей муниципального образования, в т.ч. в ближайшем будущем. В распоряжении органов должна иметься оперативная информация об общем количестве детей, проживающих на территории муниципального образования, о нормативах обеспечения детей, а также об общем количестве учреждений того или иного назначения на территории муниципального образования.

В соответствии со [ст. 16](#) Закона Красноярского края от 2 ноября 2000 г. N 12-961 "О защите прав ребенка" принятие решений об изменении формы собственности, служебного назначения имущества государственного или муниципального имущества не допускается без предварительного экспертного заключения государственно-общественной комиссии, создаваемой администрацией края, представительным органом местного самоуправления. Порядок принятия решения об изменении назначения имущества принимается на местном уровне.

Об изменении назначения объекта социальной инфраструктуры родители детей должны быть заблаговременно предупреждены, чтобы иметь возможность реализовать возможность выбора школы, детского сада, поликлиники или иного объекта социальной инфраструктуры для своего ребенка, то есть принять решение, оставить ребенка в этом же учреждении или перевести в другое.

6. [Пункт 7](#) комментируемой статьи имеет отсылочный характер и определяет, что изменение формы собственности объектов социальной инфраструктуры для детей производится в общем порядке, который установлен законом.

Всего выделяют три формы собственности:

- государственную;
- муниципальную;
- частную.

Передача имущества из государственной и муниципальной собственности в частную собственность, т.е. в собственность физических или юридических лиц, называется приватизацией, передача из частной в государственную собственность - деприватизацией.

Порядок приватизации определен Федеральным законом от 21 декабря 2001 г. N 178-ФЗ "О приватизации государственного и муниципального имущества". Согласно [ст. 13](#) указанного закона к способам приватизации относятся:

- преобразование унитарного предприятия в открытое акционерное общество или в общество с ограниченной ответственностью;
- продажа государственного или муниципального имущества на аукционе;
- продажа акций открытых акционерных обществ на специализированном аукционе;
- продажа государственного или муниципального имущества на конкурсе;
- продажа за пределами территории РФ находящихся в государственной собственности акций открытых акционерных обществ и некоторые другие.

На уровне субъектов действуют нормативно-правовые акты, более детально регулирующие порядок приватизации и не противоречащие федеральному законодательству о приватизации.

Статья 14. Защита ребенка от информации, пропаганды и агитации, наносящих вред его здоровью, нравственному и духовному развитию

1. Каждый ребенок имеет полное право пользоваться средствами массовой информации, право доступа к информации и материалам из различных национальных и международных источников, особенно к таким, которые способствуют его социальному, духовному и моральному благополучию и развитию.

Комментируемая [статья](#) в достаточно общей форме устанавливает правовые основы защиты ребенка от информации, пропаганды и агитации, наносящих вред его здоровью, нравственному и духовному развитию. Прежде всего, определимся с основными понятиями, которые используются в статье.

Информацией являются сведения (сообщения, данные) независимо от формы их представления.

Информация, причиняющая вред здоровью и (или) развитию детей, условно делится на две категории: информация, запрещенная для распространения среди детей, и информация, распространение которой среди детей определенных возрастных категорий ограничено.

К информации, запрещенной для распространения среди детей, относят информацию, которая:

- побуждает детей к совершению действий, представляющих угрозу их жизни и (или) здоровью, в том числе к причинению вреда своему здоровью, самоубийству;
- способна вызвать у детей желание употребить наркотические средства, психотропные и (или) одурманивающие вещества, табачные изделия, алкогольную и спиртосодержащую продукцию, пиво и напитки, изготавливаемые на его основе, принять участие в азартных играх, заниматься проституцией, бродяжничеством или попрошайничеством;
- обосновывает или оправдывает допустимость насилия и (или) жестокости либо побуждающая осуществлять насильственные действия по отношению к людям или животным, за исключением случаев, предусмотренных настоящим Федеральным законом;
- отрицает семейные ценности, пропагандирующая нетрадиционные сексуальные отношения и формирующая неуважение к родителям и (или) другим членам семьи;
- оправдывает противоправное поведение;
- содержит нецензурную брань;
- содержащая информацию порнографического характера;
- о несовершеннолетнем, пострадавшем в результате противоправных действий (бездействия), включая фамилии, имена, отчества, фото- и видеоизображения такого несовершеннолетнего, его родителей и иных законных представителей, дату рождения такого несовершеннолетнего, аудиозапись его голоса, место его жительства или место

временного пребывания, место его учебы или работы, иную информацию, позволяющую прямо или косвенно установить личность такого несовершеннолетнего.

К информации, распространение которой среди детей определенных возрастных категорий ограничено, относится информация:

- представляемая в виде изображения или описания жестокости, физического и (или) психического насилия, преступления или иного антиобщественного действия;
- вызывающая у детей страх, ужас или панику, в том числе представляемая в виде изображения или описания в унижающей человеческое достоинство форме ненасильственной смерти, заболевания, самоубийства, несчастного случая, аварии или катастрофы и (или) их последствий;
- представляемая в виде изображения или описания половых отношений между мужчиной и женщиной;
- содержащая бранные слова и выражения, не относящиеся к нецензурной брани.

Как мы видим, оба перечня сформулированы как закрытые. В частности, запрещается пропаганда насилия и жестокости, т.е. распространение информации, направленное на формирование в массовом сознании установок и стереотипов насильственного или жестокого поведения, либо имеющее целью побудить или побуждающее к актам противоправного насилия или жестокого обращения с человеком или животным. Например, пропагандирующим насилие считается фильм, в котором главный положительный герой говорит и своим поведением успешно показывает правильность и оправданность убийств. Под запретом находится информация порнографического характера, под которой понимается информация, представляемая в виде натуралистических изображения или описания половых органов человека и (или) полового сношения либо сопоставимого с половым сношением действия сексуального характера, в том числе такого действия, совершаемого в отношении животного.

Указанная выше информация способна нанести серьезный вред здоровью, нравственному и духовному развитию ребенка.

Конституция РФ гарантирует каждому, что ничто не может являться основанием для умаления его достоинства, а также право на свободу и личную неприкосновенность, право на неприкосновенность частной жизни, свободу выбирать, иметь и распространять свои убеждения и действовать в соответствии с ними, свободу мысли и слова, право не быть принужденным к выражению своих мнений и убеждений и отказу от них, право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом ([ч. 1 ст. 21](#), [ч. 1 ст. 22](#), [ч. 1 ст. 23](#), [ст. 28](#), [ч. 1-4 ст. 29](#)). Из данных конституционных положений вытекает, что человек свободен в определении своих убеждений и предпочтений, в том числе касающихся личной жизни, может беспрепятственно придерживаться этих убеждений и предпочтений, а государство должно не допускать произвольного вмешательства кого бы то ни было в сферу автономии личности. Конституция РФ предполагает, что закрепленное ею требование уважения и охраны достоинства личности утверждается и реализуется посредством обеспечения равной для всех защиты прав и интересов, в том числе для тех, кто имеет нетрадиционные предпочтения в личной жизни. Установление же пределов осуществления свободы слова и свободного распространения информации вызывается необходимостью обеспечения баланса интересов всех членов гражданского общества - как разделяющих его систему ценностей, так и ориентированных на иные модели социального поведения.

Согласно Конституции РФ материнство и детство, семья находятся под защитой государства; вопросы защиты семьи, материнства, отцовства и детства относятся к совместному ведению Российской Федерации и субъектов РФ ([ч. 1 ст. 38](#), [п. "ж" ч. 1 ст. 72](#)). В соответствии с [определением](#) Конституционного Суда РФ от 19 января 2010 г.

№ 151-О-О "семья, материнство и детство в их традиционном, воспринятом от предков понимании представляют собой те ценности, которые обеспечивают непрерывную смену поколений, выступают условием сохранения и развития многонационального народа Российской Федерации, а потому нуждаются в особой защите со стороны государства".

Кроме того, как указал Конституционный Суд РФ в [постановлении](#) от 18 июля 2013 г. № 19-П, правовое регулирование в рассматриваемой сфере должно в приоритетном порядке гарантировать им защиту достоинства личности, права на жизнь, права на свободу и личную неприкосновенность. Это, в частности, предполагает введение законодательных мер, имеющих целью обеспечение безопасности каждого ребенка как непосредственно от преступных посягательств, так и от неблагоприятного воздействия на его нравственность и психику, которое может существенным образом повлиять на развитие его личности, даже не будучи выраженным в конкретных противоправных деяниях.

Важная норма об обязательствах, которые берет на себя государство в отношении ребенка в сфере средств массовой информации, содержится в [ст. 17](#) Конвенции о правах ребенка. В соответствии с Конвенцией Россия обязалась поощрять:

- средства массовой информации к распространению информации и материалов, полезных для ребенка в социальном и культурном отношении;
- средства массовой информации к уделению особого внимания языковым потребностям ребенка, принадлежащего к какой-либо группе меньшинств или коренному населению;
- разработку надлежащих принципов защиты ребенка от информации и материалов, наносящих вред его благополучию международное сотрудничество в области подготовки, обмена и распространения такой информации и материалов из различных культурных, национальных и международных источников;
- выпуск и распространение детской литературы.

Формы "поощрения" государства могут быть различными, начиная от налоговых льгот и льготного предоставления кредитов средствам массовой информации, заканчивая принятием правовых актов, способствующих деятельности таких средств массовой информации, или поощрением из уст государственных деятелей.

[Приказом](#) Роскультуры России от 15 марта 2005 г. № 112 утверждено [Руководство](#) по возрастной классификации аудиовизуальных произведений, которым введена единая возрастная классификация аудиовизуальных произведений (фильмов и программ), соответствующая психовозрастным особенностям восприятия зрительской аудитории.

Установленная данным приказом классификация согласуется с классификацией информационной продукции, которая определена [ст. 6](#) Федерального закона от 29 декабря 2010 г. № 436-ФЗ "О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию".

Согласно [ст. 4](#) Закона РФ от 27 декабря 1991 г. № 2124-1 "О средствах массовой информации" запрещается распространение в средствах массовой информации, а также в информационно-телекоммуникационных сетях информации о несовершеннолетнем, пострадавшем в результате противоправных действий (бездействия), включая фамилии, имена, отчества, фото- и видеоизображения такого несовершеннолетнего, его родителей и иных законных представителей, дату рождения такого несовершеннолетнего, аудиозапись его голоса, место его жительства или место временного пребывания, место его учебы или работы, иную информацию, позволяющую прямо или косвенно установить личность такого несовершеннолетнего. Такое распространение информации возможно только с согласия

несовершеннолетнего, достигшего 14 лет и пострадавшего в результате противоправных действий (бездействия), и его законного представителя; с согласия законного представителя несовершеннолетнего, не достигшего 14 лет и пострадавшего в результате противоправных действий (бездействия); без согласия несовершеннолетнего, достигшего 14 лет и пострадавшего в результате противоправных действий (бездействия), и (или) законного представителя такого несовершеннолетнего, если получить это согласие невозможно либо если законный представитель такого несовершеннолетнего является подозреваемым или обвиняемым в совершении данных противоправных действий.

Ответственность за нарушение законодательства РФ о защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и (или) развитию предусмотрена [ст. 6.17 КоАП РФ](#) и включает в себя три состава правонарушений:

- нарушение установленных требований распространения среди детей информационной продукции, содержащей информацию, причиняющую вред их здоровью и (или) развитию (за некоторыми исключениями), если это действие не содержит уголовно наказуемого деяния;

- неприменение лицом, организующим доступ к распространяемой посредством информационно-телекоммуникационных сетей (в том числе сети "Интернет") информации (за исключением операторов связи, оказывающих эти услуги связи на основании договоров об оказании услуг связи, заключенных в письменной форме) в местах, доступных для детей, административных и организационных мер, технических, программно-аппаратных средств защиты детей от информации, причиняющей вред их здоровью и (или) развитию;

- размещение в информационной продукции для детей, включая информационную продукцию, размещаемую в информационно-телекоммуникационных сетях (в том числе в сети "Интернет"), объявления о привлечении детей к участию в создании информационной продукции, причиняющей вред их здоровью и (или) развитию.

Кроме того, административная ответственность предусмотрена за изготовление юридическим лицом материалов или предметов с порнографическими изображениями несовершеннолетних и оборот таких материалов или предметов ([ст. 6.20 КоАП РФ](#)), пропаганду нетрадиционных сексуальных отношений среди несовершеннолетних ([ст. 6.21 КоАП РФ](#)), незаконное распространение информации о несовершеннолетнем, пострадавшем в результате противоправных действий (бездействия), или нарушение предусмотренных федеральными законами требований к распространению такой информации, если эти действия (бездействие) не содержат уголовно наказуемого деяния ([ч. 3 ст. 13.15](#)), нарушение установленного порядка распространения среди детей продукции средства массовой информации, содержащей информацию, причиняющую вред их здоровью и (или) развитию ([ч. 2 ст. 13.21 КоАП РФ](#)) и еще ряд правонарушений.

На уровне ряда субъектов РФ установлена административная ответственность за распространение продукции, не рекомендуемой ребенку для пользования до достижения им возраста 16 лет, с нарушением нормативов. В ряде субъектов РФ в целях защиты ребенка от информации, пропаганды и агитации, наносящих вред его здоровью, нравственному и духовному развитию принимаются следующие меры:

- обеспечивается создание центров детского научно-технического, художественного творчества, детско-юношеских спортивных школ, детских клубов по месту жительства граждан с привлечением в них детей из социально не защищенных семей;

- проводятся концерты, выступления, выставки и иные досуговые и зрелищные мероприятия для несовершеннолетних, но и членов их семей;
- обеспечивается расширение спектра и наращивание объемов теле- и радиотрансляций, позитивно ориентирующих и развивающих учебных, спортивных и культурно-досуговых программ для детей;
- организуется разработка и выпуск специализированных программ, учебных пособий, в т.ч. на современных носителях информации по отечественной истории, философии, культурологии, социологии, языкознанию, литературе, истории области и другим учебным дисциплинам, ориентированных на воспитание у детей патриотизма, любви к Родине, с привлечением к участию в этой работе ведущих специалистов учебных заведений и средств массовой информации;
- обеспечивается доступность учреждений культуры и проводимых в области общественных, культурно-просветительных и зрелищных мероприятий для детей всех социальных категорий;
- обеспечивается государственная поддержка общественных организаций, работников образования и культуры, граждан, способствующих укреплению традиций российской духовности и освещению их деятельности в средствах массовой информации.

2. **Пункт 2** комментируемой статьи содержит отсылочную норму, которой нужно руководствоваться в части требований, установленных к распространению среди детей информации, в том числе:

- требований к осуществлению классификации информационной продукции,
- экспертизы информационной продукции,
- государственного надзора и контроля за соблюдением законодательства в области незаконного распространения информации среди детей.

Отношения, связанные с защитой детей от информации, причиняющей вред их здоровью и (или) развитию, в том числе от такой информации, содержащейся в информационной продукции, регулируются **Федеральным законом** от 29 декабря 2010 г. N 436-ФЗ "О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию".

Следует для начала пояснить, что же понимается в данном случае под информационной продукцией. Информационной продукцией называется предназначенные для оборота на территории РФ продукция средств массовой информации, печатная продукция, аудиовизуальная продукция на любых видах носителей, программы для электронных вычислительных машин (программы для ЭВМ) и базы данных, а также информация, распространяемая посредством зрелищных мероприятий, посредством информационно-телекоммуникационных сетей, в том числе сети "Интернет", и сетей подвижной радиотелефонной связи.

Информационная продукция для детей должна соответствовать по тематике, содержанию и художественному оформлению физическому, психическому, духовному и нравственному развитию детей.

Классификации информационной продукции, о которой упоминается в **ч. 2** комментируемой статьи, посвящена **гл. 2** Федерального закона от 29 декабря 2010 г. N 436-ФЗ. Приведем лишь основные положения о классификации:

- классификация информационной продукции осуществляется ее производителями и (или) распространителями самостоятельно до начала ее оборота на территории России;
- установлены пять категорий информационной продукции: информационная продукция для детей, не достигших возраста шести лет; запрещенная для детей, достигших возраста шести лет; запрещенная для детей, достигших возраста

двенадцати лет; для детей, достигших возраста шестнадцати лет; запрещенная для детей;

- сведения, полученные в результате классификации информационной продукции, указываются ее производителем или распространителем в сопроводительных документах на информационную продукцию.

Экспертиза информационной продукции проводится аккредитованными экспертом, экспертами и (или) экспертными организациями в [порядке](#), установленном [приказом](#) Министерства связи и массовых коммуникаций России от 29 августа 2012 г. N 217.

Экспертиза информационной продукции проводится на договорной основе, а оплата услуг экспертов и возмещение понесенных ими в связи с проведением экспертизы расходов осуществляются за счет заказчика экспертизы. Эксперты в течение одного рабочего дня со дня заключения договора о проведении экспертизы должны уведомить об этом Роскомнадзор. Экспертиза может проводиться двумя и более экспертами одной специальности (комиссионная экспертиза) или разных специальностей (комплексная экспертиза). Экспертиза проводится в срок, не превышающий 30 дней с момента заключения договора о ее проведении.

По окончании экспертизы информационной продукции дается экспертное заключение, в котором содержатся выводы о наличии или об отсутствии в информационной продукции информации, причиняющей вред здоровью и (или) развитию детей, о соответствии или о несоответствии информационной продукции определенной категории информационной продукции, о соответствии или о несоответствии информационной продукции знаку информационной продукции.

Информация о проведенной экспертизе информационной продукции и ее результатах размещается на официальном сайте Роскомнадзора в течение двух рабочих дней со дня получения экспертного заключения.

В срок не позднее чем 15 дней со дня получения экспертного заключения Роскомнадзора принимает одно из двух решений: либо о несоответствии информационной продукции требованиям комментируемого [Закона](#) и вынесении предписания об устранении выявленного нарушения в случае, если в экспертном заключении содержится вывод о наличии в данной информационной продукции информации, причиняющей вред здоровью и (или) развитию детей, либо о несоответствии знака информационной продукции определенной категории информационной продукции; либо о соответствии информационной продукции требованиям комментируемого Закона и об отказе в вынесении предписания об устранении выявленного нарушения.

И, наконец, особенности государственного надзора и контроля за соблюдением законодательства в области незаконного распространения информации среди детей установлены нормами [ст. 20, 21](#) Федерального закона от 29 декабря 2010 г. N 436-ФЗ.

Государственный контроль (надзор) за соблюдением [законодательства](#) Российской Федерации о защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и (или) развитию, осуществляется федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным Правительством РФ, которым является Федеральная служба по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (подробнее см. [п. 5.1.1.6](#) Положения, утвержденного [постановлением](#) Правительства РФ от 16 марта 2009 г. N 228 "О Федеральной службе по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций").

Государственный контроль (надзор) осуществляется с учетом требований [Федерального закона](#) от 26 декабря 2008 г. N 294-ФЗ "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля

(надзора) и муниципального контроля", т.е. подчиняется общим требованиям законодательства о проведении проверок, в том числе плановых и внеплановых, камеральных и выездных.

Как следует из [Административного регламента](#) исполнения Федеральной службой по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций государственной функции по осуществлению государственного контроля и надзора за соблюдением законодательства РФ о защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и (или) развитию (утв. [приказом](#) Минкомсвязи России от 10 апреля 2013 г. N 81), предметом государственного контроля (надзора) за соблюдением законодательства РФ о защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и (или) развитию, является соблюдение производителями и (или) распространителями информационной продукции, являющимися в том числе учредителями, редакциями, издателями и распространителями средств массовой информации, провайдерами хостинга, владельцами сайта в сети Интернет, вещателями, операторами связи, обязательных требований, установленных нормативными правовыми актами в области защиты детей от информации, причиняющей вред их здоровью и (или) развитию.

Названный вид контроля (надзора) осуществляется путем проведения мероприятий по контролю в форме плановых и внеплановых проверок, а также систематического наблюдения на предмет соблюдения законодательства РФ о защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и (или) развитию. Надо заметить, что при этом Федеральная служба по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций может проводить систематическое наблюдение без взаимодействия с проверяемыми лицами.

Вторым самостоятельным видом контроля является общественный контроль в сфере защиты детей от информации, причиняющей вред их здоровью и (или) развитию, который могут осуществлять некоммерческие организации и граждане. Для того чтобы иметь право на проведение общественного контроля некоммерческая организация должна отвечать ряду требований:

- быть зарегистрированной в установленном федеральным законом порядке;
- быть созданной в форме общественного объединения или любой иной формы некоммерческой организации;
- иметь в уставе такой вид деятельности, как осуществление общественного контроля в сфере защиты детей от информации, причиняющей вред их здоровью и (или) развитию.

Мониторинг оборота информационной продукции и доступа детей к информации может осуществляться посредством создания "горячих линий".

Отдельно хотелось бы уделить внимание проблеме пропаганды нетрадиционных сексуальных отношений среди несовершеннолетних, которая приобретает в последнее время широкий резонанс. Под публичными действиями, направленными на пропаганду нетрадиционных сексуальных отношений среди несовершеннолетних, следует понимать деятельность по целенаправленному и бесконтрольному распространению общедоступным способом информации, способной нанести вред здоровью, нравственному и духовному развитию несовершеннолетних, в том числе сформировать у них искаженные представления о социальной равноценности традиционных и нетрадиционных брачных отношений. Запрет осуществления указанных публичных действий направлен на предотвращение повышенной концентрации внимания детей на вопросах сексуальных взаимоотношений, способной в значительной степени деформировать представление ребенка о роли и ценности таких отношений и воспрепятствовать формированию полноценной личности. Недопустимость подобных

действий носит общий характер и касается всех физических лиц - независимо от их сексуальной ориентации, а потому сам по себе запрет пропаганды нетрадиционных сексуальных отношений среди несовершеннолетних, вопреки утверждению заявителя, не может рассматриваться как умаляющий достоинство граждан в зависимости от их сексуальной ориентации.

При определении того, могут ли те или иные действия рассматриваться как действия, направленные на пропаганду нетрадиционных сексуальных отношений среди несовершеннолетних, необходимо учитывать позицию Конституционного Суда РФ о необходимости разграничения информирования и агитации, согласно которой агитация (в отличие, в частности, от информирования) представляет собой такую совокупность действий, которая имеет целью побудить или побуждает субъектов правовых отношений к определенному поведению; наличие или отсутствие соответствующей цели подлежит установлению, как и иные фактические обстоятельства, судами общей юрисдикции и (или) иными органами и должностными лицами при оценке тех или иных конкретных действий (подробнее см. [постановление Конституционного Суда РФ от 30 октября 2003 г. N 15-П](#)).

Судом с учетом обстоятельств дела должна производиться оценка того, были ли действия заявителя связаны с целенаправленным и бесконтрольным распространением общедоступным способом информации, способной нанести вред здоровью, нравственному и духовному развитию несовершеннолетних, в том числе сформировать у них искаженные представления о социальной равноценности традиционных и нетрадиционных брачных отношений.

В настоящее время только начинает формироваться судебная практика по делам о ответственности за действия, опасные для физического, интеллектуального, психического, духовного и нравственного развития детей. Так, в Конституционном Суде РФ оспаривалась норма [ст. 7.1 Закона Санкт-Петербурга "Об административных правонарушениях в Санкт-Петербурге"](#), которая, по мнению заявителя, "обуславливает запрет на распространение среди несовершеннолетних информации о гомосексуальности проведением различия в отношении содержания информации исключительно по признаку негетеросексуальной ориентации лиц, о которых идет речь, в том числе если такая информация содержит лишь утверждение о социальной равноценности близких отношений между людьми разного пола и между людьми одного пола". При этом заявитель указывает, что такой запрет объясняется основанным на предрассудках осуждением любой формы негетеросексуальных отношений, как не соответствующих требованиям нравственности. В [ст. 7.1](#) установлен запрет на пропаганду среди несовершеннолетних именно указанных в ней конкретных видов сексуальных отношений. Суд указал на два существенных момента: во-первых, что оспариваемая норма о запрете установлена исходя из особенностей конституционных ценностей, на защиту которых она направлена и обусловлена тем, что такая пропаганда способна нанести вред несовершеннолетним лицам в силу возрастных особенностей их интеллектуального и психического развития; во-вторых, что подобные сексуальные отношения признаются наказуемыми (см. [определение Конституционного Суда РФ от 24 октября 2013 г. N 1718-О](#)).

Распространение лицом своих убеждений и предпочтений, как затрагивающее права и свободы других лиц - адресатов соответствующей информации, должно согласовываться с предписаниями Конституции РФ, предусматривающей, что осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц ([ч. 3 ст. 17](#)) и что права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других

лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства ([ч. 3 ст. 55](#)). Положения [п. 2 и 3 ст. 19](#) Международного пакта о гражданских и политических правах (Нью-Йорк, 16 декабря 1966 г.), закрепляют право каждого человека на свободное выражение своего мнения, включая свободу искать, получать и распространять всякого рода информацию, идеи независимо от государственных границ, устно, письменно, посредством печати или иными способами по своему выбору, подчеркивает, что пользование этими правами налагает особые обязанности и особую ответственность и что их ограничения устанавливает закон исходя из необходимости уважения прав и репутации других лиц, охраны государственной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности населения.

3. В соответствии с [п. 3](#) комментируемой статьи проводится экспертиза (социальная, психологическая, педагогическая, санитарная) настольных, компьютерных и иных игр, игрушек и игровых сооружений для детей. Данная экспертиза призвана обеспечить безопасность жизни, охраны здоровья, нравственности ребенка, защиты его от негативных воздействий. Порядок такой экспертизы определяется уполномоченным Правительством РФ федеральным органом исполнительной власти.

До 5 октября 2007 г. указанная экспертиза проводилась в соответствии с [Временным порядком](#) проведения экспертизы настольных, компьютерных и иных игр, игрушек и игровых сооружений, утвержденным [приказом](#) Министерства образования РФ от 26 июня 2000 г. N 1917 "Об экспертизе настольных, компьютерных и иных игр, игрушек и игровых сооружений для детей". Осуществлять такую экспертизу было уполномочено Минобразования РФ и его территориальные органы. [Приказом](#) Министерства образования и науки РФ от 5 октября 2007 г. N 272 приказ Минобразования РФ от 26 июня 2000 г. N 1917 признан утратившим силу.

В настоящее время отсутствует единый акт, предусматривающий порядок проведения обозначенной в статье экспертизы настольных, компьютерных и иных игр, игрушек и игровых сооружений для детей. Поэтому, например, к детским игрушкам, применяются общие требования, установленные, в частности, [Федеральным законом](#) от 30 марта 1999 г. N 52-ФЗ "О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения", [Правила](#) продажи отдельных видов товаров, утвержденные [постановлением](#) Правительства РФ от 19 января 1998 г. N 55, [постановление](#) Главного государственного санитарного врача РФ от 17 апреля 2003 г. N 51 "О введении в действие санитарно-эпидемиологических правил и нормативов СанПиН 2.4.7./1.1.1286-03" (см. в т.ч. [раздел 2.3](#) "Санитарно-эпидемиологические и гигиенические требования к игрушкам, играм, их частям и принадлежностям, пастам для лепки"). Также действуют Методические указания [МУК 4.1/4.3.2038-05](#) "Санитарно-эпидемиологическая оценка игрушек" (утв. Главным государственным санитарным врачом РФ 19 декабря 2005 г.).

С 1 июля 2012 г. действует [Технический регламент](#) Таможенного союза "О безопасности продукции, предназначенной для детей и подростков" (ТР ТС 007/2011), утвержденный [решением](#) Комиссии Таможенного союза от 23 сентября 2011 г. N 797. Однако данный регламент не распространяется на игрушки, а также игры настольные печатные, поскольку в данной области применяется специальный акт - [Технический регламент](#) ТС "О безопасности игрушек" (ТР ТС 008/2011) (утв. [решением](#) Комиссии Таможенного союза от 23 сентября 2011 г. N 798) (вступил в силу с 1 июля 2012 г.). В ТР ТС 008/2011 содержится [Перечень](#) стандартов, в результате применения которых на добровольной основе обеспечивается соблюдение его требований. [Постановлением](#) Правительства РФ от 11 сентября 2012 г. N 917 установлено, что Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека является уполномоченным органом РФ по обеспечению государственного контроля (надзора) за

соблюдением требований Технического регламента ТС "О безопасности игрушек" (ТР ТС 008/2011).

Следует отметить, что субъекты РФ не могут определить на своих территориях порядок осуществления экспертизы настольных, компьютерных и иных игр, игрушек и игровых сооружений для детей, поскольку в п. 3 комментируемой статьи определение порядка ее проведения прямо отнесено к компетенции федерального органа исполнительной власти, уполномоченного Правительством РФ.

Статья 14.1. Меры по содействию физическому, интеллектуальному, психическому, духовному и нравственному развитию детей

1. Комментируемая статья введена в действие Федеральным законом от 28 апреля 2009 г. N 71-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации" и практика ее применения еще формируется. Между тем, специфика применения комментируемой статьи заключается в том, что разработка и применение механизма содействия физическому, интеллектуальному, психическому, духовному и нравственному развитию детей в большей части ложатся на власти субъектов РФ и имеют свои особенности в каждом из регионов.

Государство признает детство важным этапом жизни человека и исходит из принципов приоритетности подготовки детей к полноценной жизни в обществе, развития у них общественно значимой и творческой активности, воспитания в них высоких нравственных качеств, патриотизма и гражданственности.

Государственная политика по защите детей сводится к комплексу разнообразных законодательных, финансовых, материально-технических, организационных мер. Указанные меры по своей юридической природе являются мерами по содействию физическому, интеллектуальному, психическому, духовному и нравственному развитию детей. И в первую очередь, обязанность по их соблюдению возложена федеральным законодателем на родителей.

В том, чтобы обеспечить физическое, интеллектуальное, психическое, духовное и нравственное развитие детей, задействованы:

- родители или лица, их заменяющие;
- органы местного самоуправления;
- органы законодательной и исполнительной власти субъекта РФ;
- органы законодательной и исполнительной власти РФ;
- юридические лица и граждане, осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, которые заняты реализацией алкогольной продукции, пива и напитков, изготавливаемых на его основе, товаров только сексуального характера, в пивных ресторанах, винных барах, пивных барах, рюмочных, в других подобных местах;
- юридические лица и граждане, осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, осуществляющие торговлю в общественных местах, услуги в области пользования сетью "Интернет", услуги в области развлечений, досуга;
- лица, осуществляющие мероприятия по образованию, воспитанию, развитию, охране здоровья, социальной защите и социальному обслуживанию детей, содействию их социальной адаптации, социальной реабилитации и подобные мероприятия с участием детей, например, центры реабилитации, дома-интернаты;
- органы внутренних дел;

- специализированные учреждения для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации (для детей, обнаруженных без присмотра, в случае, указанном в [абз. 4 ч. 3](#) комментируемой статьи).

Порядок взаимодействия указанных выше органов и лиц определяется на федеральном уровне и на уровне субъектов РФ.

2. В [п. 2](#) комментируемой статьи используется такое понятие, как "мероприятия с участием детей".

Лица, осуществляющие мероприятия по образованию, воспитанию, развитию, охране здоровья, социальной защите и социальному обслуживанию детей, содействию их социальной адаптации, социальной реабилитации и подобные мероприятия с участием детей обязаны способствовать физическому, интеллектуальному, психическому, духовному и нравственному развитию детей, но не в коей мере не совершать действий и не допускать бездействия, способного нанести вред ребенку.

Мероприятия с участием детей представляют собой мероприятия по образованию, воспитанию, развитию, охране здоровья, социальной реабилитации и подобные мероприятия с участием детей, способствующие физическому, интеллектуальному, психическому, духовному и нравственному развитию детей. Органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления в соответствии с их компетенцией оказывают содействие указанным лицам при осуществлении ими своих обязанностей по физическому, интеллектуальному, психическому, духовному и нравственному развитию детей.

Учитывая широкий круг мероприятий с участием детей, возможность их проведения в любых доступных для детей местах (не запрещенных или не ограниченных для посещения детей), то обстоятельство, что действующим законодательством не предусмотрен порядок обязательного предварительного направления органу исполнительной власти субъекта РФ и органу местного самоуправления уведомления о проведении таких мероприятий, мероприятия с участием детей могут проводиться и при отсутствии у органа исполнительной власти субъекта РФ и органа местного самоуправления соответствующей информации.

Так, по одному из дел, суд указал, что "публичное мероприятие представляет собой открытую, мирную, доступную для каждого акцию, проводимую с соблюдением действующего законодательства, в том числе законодательства в области защиты прав детей, обязывающего лиц, организующих мероприятия, соблюдать при их проведении требования информационной безопасности детей ([ст. 2, 5](#) Федерального закона от 29 декабря 2010 г. N 436-ФЗ "О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию"), в связи с чем обоснованно не согласился с доводом заинтересованных лиц о возможности навязывания детям ненужной им информации, могущей носить негативный характер (подробнее см. [определение](#) Верховного Суда РФ от 14 августа 2013 г. N 72-АПГ13-4).

В частности, запрещены публичные действия, направленные на пропаганду педофилии, т.е. деятельность по целенаправленному и бесконтрольному распространению общедоступным способом информации, осуществляемую с целью формирования в обществе искаженных представлений о соответствии социальным нормам интимных отношений между совершеннолетними и несовершеннолетними лицами.

Под запрет подпадают также публичные действия, направленные на пропаганду мужеложства, лесбиянства, бисексуализма, трансгендерности среди несовершеннолетних. Такими публичными действиями признается деятельность по целенаправленному и бесконтрольному распространению общедоступным способом

информации, способной нанести вред здоровью, нравственному и духовному развитию несовершеннолетних, в том числе сформировать у них искаженные представления о социальной равноценности традиционных и нетрадиционных брачных отношений.

В частности, [Законом Санкт-Петербурга от 31 мая 2010 г. N 273-70 "Об административных правонарушениях в Санкт-Петербурге"](#) предусмотрено наказание за публичные действия, направленные на пропаганду мужеложства, лесбиянства, бисексуализма, трансгендерности среди несовершеннолетних - наложение административного штрафа на граждан в размере пяти тысяч рублей; на должностных лиц - пятидесяти тысяч рублей; на юридических лиц - от пятисот тысяч до одного миллиона рублей.

3. В субъектах РФ принимаются законы, устанавливающие меры по недопущению нахождения детей (лиц, не достигших возраста 18 лет) на объектах (на территориях, в помещениях) юридических лиц или граждан, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, которые предназначены для реализации товаров только сексуального характера, в пивных ресторанах, винных барах, пивных барах, рюмочных, в других местах, которые предназначены для реализации только алкогольной продукции, пива и напитков, изготавливаемых на его основе, и в иных местах, нахождение в которых может причинить вред здоровью детей, их физическому, интеллектуальному, психическому, духовному и нравственному развитию.

Нахождение детей в перечисленных заведениях запрещено вне зависимости от времени суток. В подобные заведения дети не должны допускаться даже в сопровождении взрослых. Такие меры призваны защитить ребенка от причинения вреда здоровью, физическому, интеллектуальному, психическому, духовному и нравственному развитию ребенка. В частности, в случае присутствия ребенка в пивном баре у него может сложиться впечатление, что распитие пива является веселым и полезным занятием, в результате чего возникнет соблазн самому попробовать пиво и спиртные напитки.

Законами субъектов РФ могут устанавливаться меры по недопущению нахождения детей (лиц, не достигших возраста 18 лет) в ночное время в общественных местах, в том числе на улицах, стадионах, в парках, скверах, транспортных средствах общего пользования, на объектах (на территориях, в помещениях) юридических лиц или граждан, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, которые предназначены для обеспечения доступа к сети "Интернет", а также для реализации услуг в сфере торговли и общественного питания (организациях или пунктах), для развлечений, досуга, где в установленном законом порядке предусмотрена розничная продажа алкогольной продукции, пива и напитков, изготавливаемых на его основе, и в иных общественных местах без сопровождения родителей (лиц, их заменяющих) или лиц, осуществляющих мероприятия с участием детей;

Если в субъекте РФ принят соответствующий закон, то ребенку до 18 лет не разрешается находиться в ночное время в общественных местах без родителей. В [ст. 1](#) комментируемого Закона ночное время определено как время с 22 до 6 часов местного времени. На региональном уровне ночное время, когда несовершеннолетние не должны находиться в общественных местах без сопровождения взрослых, может быть "подкорректировано", в т.ч. из-за особенностей часовых поясов, местных климатических условий и с учетом сезона.

Так, в [ст. 25-2](#) Закона Кемеровской области от 17 января 2005 г. N 11-ОЗ "О системе профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних в Кемеровской области" содержится запрет на пребывание детей в ночное время без

сопровождения родителей (лиц, их заменяющих), а также лиц, осуществляющих мероприятия с участием детей, "в период с 1 мая по 31 августа - с 23 часов до 6 часов, с 1 сентября по 30 апреля - с 22 часов до 6 часов: в общественных местах - до достижения возраста 16 лет; на объектах (на территориях, в помещениях) юридических лиц или граждан, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, которые предназначены для обеспечения доступа к сети "Интернет", а также для реализации услуг в сфере торговли и общественного питания (организациях или пунктах), для развлечений, досуга, где в установленном законом порядке предусмотрена розничная продажа алкогольной продукции, пива и напитков, изготавливаемых на его основе, - до достижения возраста 18 лет". В Кемеровской области общественные места, в которых в ночное время не допускается нахождение детей без сопровождения родителей (лиц, их заменяющих), а также лиц, осуществляющих мероприятия с участием детей, определяет Коллегия Администрации Кемеровской области. При этом орган муниципального образования, определенный в соответствии с уставом муниципального образования, может определять на территории соответствующего муниципального образования общественные места, в которых в ночное время не допускается нахождение детей без сопровождения родителей (лиц, их заменяющих), а также лиц, осуществляющих мероприятия с участием детей, на основании проведенной муниципальной экспертной комиссией оценки предложений об определении таких мест.

В Ярославской области к общественным местам, в которых не допускается нахождение детей в возрасте до 16 лет без сопровождающих в ночное время, относятся:

- места массового пребывания и отдыха граждан (улицы, площади, скверы, парки, стадионы, дворы, детские площадки, спортивные площадки, пляжи);
- места общего пользования многоквартирных домов (лифты, подъезды, лестничные площадки, другие) и придомовые территории;
- городской и пригородный транспорт общего пользования, территории и помещения вокзалов, железнодорожных и автобусных станций, речных портов, аэропортов;
- лесопарковые зоны;
- кладбища;
- территории и помещения аптек, коммерческих объектов, предназначенных для реализации услуг в сфере торговли и общественного питания, развлечений, досуга, обеспечения доступа к информационно-телекоммуникационным сетям (в том числе сети "Интернет").

В число мест на территории Ярославской области, нахождение в которых может причинить вред здоровью детей или негативно повлиять на их развитие, относятся:

- пивные рестораны, винные бары, пивные бары, рюмочные, другие места, которые предназначены для реализации только алкогольной продукции, пива и напитков, изготавливаемых на его основе;
- коммерческие объекты, которые предназначены для реализации товаров только сексуального характера;
- иные места, в которых осуществляется реализация алкогольной продукции, пива и напитков, изготавливаемых на его основе, товаров сексуального характера, в соответствии с решениями экспертных комиссий.

Реестр мест, нахождение в которых может причинить вред здоровью детей или негативно повлиять на их развитие, ведется органами местного самоуправления муниципальных районов и городских округов Ярославской области. Реестр и все изменения в него утверждаются решением представительного органа муниципального

образования. Реестр формируется с учетом требований комментируемого [Закона](#). Реестр является общедоступным и официально публикуется в средствах массовой информации и размещается в сети "Интернет" (подробнее см. [ст. 7, 8](#) Закона Ярославской области от 8 октября 2009 г. N 50-з "О гарантиях прав ребенка в Ярославской области").

Для того, чтобы избежать двусмысленного толкования статьи, законодатель дал понятие "общественных мест". К ним относятся улицы, стадионы, парки, скверы, транспортные средства общего пользования, объекты (территории, в помещения) юридических лиц или граждан, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, которые предназначены для обеспечения доступа к сети "Интернет", а также для реализации услуг в сфере торговли и общественного питания (организации или пункты), для развлечений, досуга, где в установленном законом порядке предусмотрена розничная продажа алкогольной продукции, пива и напитков, изготавливаемых на его основе, и иные. Общественными местами считаются общественные дискотеки, кафе, рестораны, бары и другие увеселительные заведения, в некоторых из которых вход для детей, не достигших 18 лет, вообще запрещен, даже в сопровождении взрослых (см. [абз. 1 п. 3 статьи](#)).

Не являются общественными местами помещения для постоянного или временного проживания лиц, например, квартиры, гостиницы, огороженные дворы частных домов.

Ребенок имеет право на пребывание в общественных местах в ночное время после 22 часов (или иное время, установленное в субъекте РФ по месту нахождения ребенка) только при условии его сопровождения родителями (опекунами или попечителями), родственниками (старшими братьями или сестрами, бабушкой, тетей, дедушкой, дядей и др.), знакомыми или другими взрослыми, которым родитель такого ребенка (опекун или попечитель) доверил сопровождать своего ребенка. Чтобы доверить своего ребенка знакомому лицу или родственнику, достаточно лишь устной договоренности родителей с лицами, их заменяющими.

Нахождение детей в ночное время в общественных местах, предусмотренных [п. 3](#) комментируемой статьи (в том числе и без сопровождения родителей (лиц их заменяющих)), демонстрирует ненадлежащее выполнение обязанностей родителями по воспитанию своих детей и защите прав и интересов несовершеннолетних и, как следствие, влечет квалификацию правонарушения по [ст. 5.35](#) КоАП РФ.

В соответствии со [ст. 63](#) СК РФ и [п. 2](#) комментируемой статьи основную ответственность, общую и равную, за воспитание и развитие ребенка несут родители. Родители обязаны воспитывать своих детей, заботиться о здоровье детей, их физическом, психическом, духовном, нравственном развитии. Согласно [ст. 5.35](#) КоАП РФ неисполнение или ненадлежащее исполнение родителями или законными представителями несовершеннолетних обязанностей по содержанию, воспитанию, обучению, защите прав и интересов несовершеннолетних влечет предупреждение или наложение административного штрафа в размере от ста до пятисот рублей.

И поскольку указанная обязанность установлена федеральным законодательством, то и установление административной ответственности за несоблюдение либо ненадлежащее выполнение этой обязанности - прерогатива федерального законодателя. Исполнение родителями данной обязанности обеспечивается административной ответственностью, установленной действующим [КоАП](#) РФ, и не нуждается в подтверждении законом субъекта РФ. К такому выводу пришел и Верховный Суд РФ в своем определении от 2 ноября 2011 г. N 1-Г11-26.

За детей, находящихся на полном государственном обеспечении, ответственными являются администрации соответствующих детских учреждений.

Мероприятия с участием детей могут проводиться в детских лагерях, на "слетах" за городом или в туристических базах, куда родители отправляют своих детей, скажем, на несколько дней или недель, по договоренности с родителями. Ответственными за детей в таких случаях являются воспитатели, вожатые или работники администрации организации или учреждения, организующей временное пребывание детей. Договоренность о временной передаче детей на время таких мероприятий между родителями и организацией оформляется в виде письменного договора или расписки.

На региональном уровне устанавливается порядок уведомления родителей (лиц, их заменяющих) или лиц, осуществляющих мероприятия с участием детей, и (или) органов внутренних дел в случае обнаружения ребенка в местах, указанных в абз. 2 и 3 п. 3 комментируемой статьи, в нарушение установленных требований, а также порядок доставления такого ребенка его родителям (лицам, их заменяющим) или лицам, осуществляющим мероприятия с участием детей, либо в случае отсутствия указанных лиц, невозможности установления их местонахождения или иных препятствующих незамедлительному доставлению ребенка указанным лицам обстоятельств в специализированные учреждения для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации, по месту обнаружения ребенка.

В случае обнаружения ребенка в неполюженном месте или в неполюженное время без сопровождения взрослых составляется соответствующий документ. Как правило, передача ребенка сопровождается составлением и подписанием акта о передаче ребенка.

В случае обнаружения ребенка в местах, указанных в абз. 2 и 3 п. 3 комментируемой статьи, представители уполномоченных органов доставляют ребенка родителям (лицам, их заменяющим) или лицам, осуществляющим мероприятия с участием детей, с составлением акта о передаче ребенка и незамедлительно уведомляют об этом органы внутренних дел. В случае отсутствия указанных лиц, невозможности установления их местонахождения или иных препятствующих незамедлительному доставлению ребенка указанным лицам обстоятельств представители уполномоченных органов доставляют ребенка в специализированные учреждения для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации, по месту обнаружения ребенка с составлением акта о передаче ребенка и незамедлительно уведомляют об этом органы внутренних дел.

Так, согласно ч. 2 ст. 7 Закона Ненецкого автономного округа от 17 февраля 2010 г. N 5-ОЗ "О мерах по содействию физическому, интеллектуальному, психическому, духовному и нравственному развитию детей в Ненецком автономном округе" в случае отсутствия или невозможности установления местонахождения родителей (лиц, их заменяющих) или лиц, осуществляющих мероприятия с участием детей, а также при наличии иных обстоятельств, препятствующих незамедлительному доставлению ребенка указанным лицам, ребенок доставляется органами внутренних дел в специализированную организацию для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации, по месту обнаружения ребенка или в организацию, определенную органом исполнительной власти Ненецкого автономного округа, уполномоченным в сфере социальной защиты населения. При этом ребенок передается сотрудникам организации по акту доставления несовершеннолетнего. Органами внутренних дел принимаются меры по информированию родителей (лиц, их заменяющих) о нахождении ребенка в данной организации.

При обращении в учреждение родителей (лиц, их заменяющих) ребенок незамедлительно передается под расписку указанным лицам. В случае невозможности присутствия родителей (лиц, их заменяющих) в учреждении ребенок передается под расписку близким совершеннолетним родственникам, включая братьев и сестер,

дедушек и бабушек ребенка, братьев и сестер родителей ребенка, в случае обращения указанных лиц в организацию.

Согласно [ст. 8](#) Закона Московской области от 4 декабря 2009 г. N 148/2009-ОЗ "О мерах по предупреждению причинения вреда здоровью и развитию несовершеннолетних в Московской области" должностные лица органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, а также других органов и учреждений, осуществляющих меры по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, при выявлении несовершеннолетних, находящихся в местах, в которых их нахождение не допускается, незамедлительно уведомляют всеми доступными способами связи родителей (лиц, их заменяющих) или лиц, осуществляющих мероприятия с участием несовершеннолетних, и (или) органы внутренних дел.

Должностные лица органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений принимают меры по доставлению и передаче таких детей родителям (лицам, их заменяющим) или лицам, осуществляющим мероприятия с участием несовершеннолетних. Несовершеннолетние, находящиеся в состоянии наркотического, токсического или алкогольного опьянения или нуждающиеся в медицинской помощи, доставляются в медицинские организации.

4. Согласно [п. 4](#) комментируемой статьи субъектам РФ предоставлено право:

- определять с учетом культурных и иных местных традиций места, нахождение в которых может причинить вред здоровью детей, их физическому, интеллектуальному, психическому, духовному и нравственному развитию, и общественные места, в которых в ночное время не допускается нахождение детей без сопровождения родителей (лиц, их заменяющих), а также лиц, осуществляющих мероприятия с участием детей;

- сокращать с учетом сезонных климатических и иных условий ночное время, в течение которого не допускается нахождение детей без сопровождения родителей (лиц, их заменяющих), а также лиц, осуществляющих мероприятия с участием детей, в установленных общественных местах;

- снижать с учетом культурных и иных местных традиций возраст детей, до достижения которого не допускается их нахождение в ночное время в установленных общественных местах без сопровождения родителей (лиц, их заменяющих), а также лиц, осуществляющих мероприятия с участием детей, но не более чем на два года.

5. Детям запрещается находиться в ночное время без сопровождения родителей (лиц, их заменяющих) или лиц, осуществляющих мероприятия с участием детей, в транспортных средствах общего пользования, в т.ч. в поездах, электричках, автобусах, маршрутных такси. Если маршруты следования транспортных средств проходят по территориям двух и более субъектов РФ, то меры по предупреждению и недопущению нахождения детей осуществляются с учетом соглашений, заключаемых между субъектами РФ о порядке применения этих мер.

6. Для оценки предложений об определении мест, нахождение в которых может причинить вред здоровью детей, их физическому, интеллектуальному, психическому, духовному и нравственному развитию, общественных мест, в которых в ночное время не допускается нахождение детей без сопровождения родителей (лиц, их заменяющих), а также лиц, осуществляющих мероприятия с участием детей, создаются экспертные комиссии. Порядок формирования и порядок деятельности таких комиссий устанавливаются в соответствии с законами субъектов РФ.

Обычно такие комиссии, действующие в субъектах РФ, проводят свои заседания по мере поступления предложений об определении мест, в которых в ночное время не допускается нахождение детей без сопровождения родителей (лиц, их заменяющих) или лиц, осуществляющих мероприятия с участием детей.

На территории Ленинградской области в порядке, установленном [ст. 6](#) Областного закона Ленинградской области от 12 июля 2011 г. N 53-оз "О мерах по предупреждению причинения вреда здоровью детей, их физическому, интеллектуальному, психическому, духовному и нравственному развитию", для оценки предложений об определении мест, в которых нахождение детей не допускается, в каждом муниципальном районе и городском округе Ленинградской области создаются экспертные комиссии. В состав такой комиссии могут входить специалисты в области педагогики, психологии, права, представители органов государственной власти Ленинградской области, государственных органов Ленинградской области, органов местного самоуправления Ленинградской области, общественных объединений.

При этом члены комиссии принимают участие в ее работе на общественных началах, а персональный состав комиссии определяется правовым актом органа местного самоуправления соответствующего муниципального образования Ленинградской области.

7. Места, нахождение в которых детей в соответствии с [п. 3](#) комментируемой статьи не допускается, на территории соответствующего муниципального образования могут определяться органами местного самоуправления с учетом положений комментируемой статьи и в порядке, устанавливаемом законами субъектов Российской Федерации.

Так, например, [решением](#) Совета муниципального района Мелеузовский район Республики Башкортостан от 11 ноября 2010 г. N 238 утвержден [перечень](#) мест, нахождение в которых может причинить вред здоровью детей, их физическому, интеллектуальному, психическому, духовному и нравственному развитию, а также общественных мест, в которых не допускается нахождение детей, не достигших возраста 17 лет без сопровождения родителей и лиц, их заменяющих или лиц, осуществляющих мероприятия с участием детей. Администрацией г. Буденновска Ставропольского края принято [постановление](#) от 22 апреля 2013 г. N 111-п "Об утверждении перечня мест, нахождение в которых может причинить вред здоровью несовершеннолетних лиц, их физическому, интеллектуальному, психическому, духовному и нравственному развитию". На территории Свердловской области, например, действуют постановление Администрации городского округа Красноуральск от 27 апреля 2010 г. N 563 "Об утверждении Перечня мест, нахождение в которых может причинить вред здоровью детей, их физическому, интеллектуальному, психическому, духовному и нравственному развитию, и Перечня общественных мест, в которых в ночное время не допускается нахождение детей без сопровождения родителей (лиц, их заменяющих), а также лиц, осуществляющих мероприятия с участием детей на территории городского округа Красноуральск", [постановление](#) Администрации Режевского городского округа от 1 марта 2013 N 364 "Об определении на территории Режевского городского округа мест, нахождение детей в которых не допускается по причине возможного причинения вреда их здоровью, физическому, интеллектуальному, психическому, духовному и нравственному развитию, и общественных мест, в которых в ночное время не допускается нахождение детей без сопровождения родителей (лиц, их заменяющих) или лиц, осуществляющих мероприятия с участием детей" (вместе с "[Перечнем](#) мест на территории Режевского городского округа, нахождение лиц, не достигших возраста 18 лет, в которых не допускается по причине возможного причинения вреда их здоровью, физическому, интеллектуальному, психическому, духовному и нравственному развитию", "[Перечнем](#) общественных мест, в которых в ночное время не допускается нахождение детей, не достигших возраста 16 лет, без сопровождения родителей (лиц, их заменяющих) или лиц, осуществляющих мероприятия с участием детей", "[Порядком](#) осуществления

органами местного самоуправления Режевского городского округа мер по недопущению нахождения лиц, не достигших возраста 18 лет, в местах, нахождение в которых может причинить вред здоровью детей, их физическому, интеллектуальному, психическому, духовному и нравственному развитию, а также мер по недопущению нахождения детей, не достигших возраста 16 лет, в ночное время в общественных местах без сопровождения родителей (лиц, их заменяющих) или лиц, осуществляющих мероприятия с участием детей").

8. За несоблюдение требований, установленных комментируемой [статьей](#), а именно, требований к обеспечению родителями (лицами, их заменяющими), лицами, осуществляющими мероприятия с участием детей, а также юридическими лицами или гражданами, осуществляющими предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, мер по содействию физическому, интеллектуальному, психическому, духовному и нравственному развитию детей и предупреждению причинения им вреда, субъекты РФ могут устанавливать административную ответственность.

Таким образом, можно сказать, что комментируемая [статья](#) носит рамочный характер и никаких прямых ограничений не вводит. Она лишь предоставляет субъектам РФ право вводить запреты самостоятельно, в частности, с учетом местных традиций и особенностей, определять время и возраст лиц, подпадающих под действие закона.

Так, в Московской области к основным мерам по предупреждению причинения вреда здоровью несовершеннолетних, их физическому, интеллектуальному, психическому, духовному и нравственному развитию в Московской области относят:

- информирование несовершеннолетних, родителей (лиц, их заменяющих), иных граждан и организаций о недопустимости нахождения несовершеннолетних в местах, в которых нахождение несовершеннолетних не допускается;
- недопущение нахождения несовершеннолетних в местах, в которых их нахождение не допускается;
- выявление несовершеннолетних в местах, в которых их нахождение не допускается;
- уведомление родителей (лиц, их заменяющих), а также лиц, осуществляющих мероприятия с участием несовершеннолетних, органов внутренних дел об обнаружении несовершеннолетних в местах, в которых их нахождение не допускается;
- доставка и передача несовершеннолетних, выявленных в местах, в которых их нахождение не допускается, родителям (лицам, их заменяющим), а также лицам, осуществляющим мероприятия с участием несовершеннолетних;
- проведение индивидуальной профилактической работы с несовершеннолетними, родителями (лицами, их заменяющими) о недопустимости нахождения несовершеннолетних в местах, в которых их нахождение не допускается.

В частности, в Московской области не допускается нахождение несовершеннолетних независимо от времени суток в местах, нахождение в которых может причинить вред здоровью несовершеннолетних, их физическому, интеллектуальному, психическому, духовному и нравственному развитию, в том числе на объектах (на территориях, в помещениях) юридических лиц или граждан, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, которые предназначены для реализации товаров только сексуального характера, в пивных ресторанах, винных барах, пивных барах, рюмочных, в других местах, которые предназначены для реализации только алкогольной продукции, пива и напитков, изготавливаемых на его основе. Кроме того, на территории Московской области не допускается нахождение несовершеннолетних в возрасте до 16 лет в ночное время с 22 часов до 6 часов, а в период с 1 мая по 31 августа в ночное время с 23 часов до 6 часов

без сопровождения родителей (лиц, их заменяющих) или лиц, осуществляющих мероприятия с участием несовершеннолетних, в общественных местах, в том числе на улицах, стадионах, в парках, скверах, транспортных средствах общего пользования, на объектах (на территориях, в помещениях) юридических лиц или граждан, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, которые предназначены для обеспечения доступа к информационно-телекоммуникационной сети "Интернет", а также для реализации услуг в сфере торговли и общественного питания (организациях или пунктах), для развлечений, досуга, где в установленном законом порядке предусмотрена розничная продажа алкогольной продукции, пива и напитков, изготавливаемых на его основе. Иные подобные ограничения предусмотрены [Законом](#) Московской области от 4 декабря 2009 г. N 148/2009-ОЗ "О мерах по предупреждению причинения вреда здоровью и развитию несовершеннолетних в Московской области".

[Статья 14.2.](#) Меры по противодействию торговле детьми и эксплуатации детей

1. В качестве самостоятельного направления обеспечения прав ребенка в Российской Федерации с 19 апреля 2013 г. со вступлением в силу [Федерального закона](#) от 5 апреля 2013 г. N 58-ФЗ выделено противодействие торговле детьми и эксплуатации детей. Свобода ребенка, как и любого человека, является одной из главных ценностей современного цивилизованного общества.

При этом под торговлей детьми понимаются такие действия, как купля-продажа несовершеннолетнего, иные сделки в отношении несовершеннолетнего, а равно совершенные в целях его эксплуатации вербовка, перевозка, передача, укрывательство или получение. Под эксплуатацией детей следует понимать использование занятия проституцией несовершеннолетними и иные формы их сексуальной эксплуатации, рабский труд (услуги) несовершеннолетних, подневольное состояние несовершеннолетних, незаконное изъятие у несовершеннолетних органов и (или) тканей, незаконное усыновление (удочерение) несовершеннолетнего из корыстных побуждений. Пострадавшие дети являются соответственно жертвами торговли детьми и (или) эксплуатации детей.

В полномочия органов власти всех уровней входит принятие мер по противодействию торговле детьми и эксплуатации детей.

На федеральном уровне в числе одной из таких мер является введение запрета на применение труда лиц в возрасте до 18 лет не только на работах с вредными и (или) опасными условиями труда, на подземных работах, но и на работах, выполнение которых может причинить вред их здоровью и нравственному развитию. Среди таких работ в [ст. 265](#) ТК РФ законодатель указывает игорный бизнес, работу в ночных кабаре и клубах, производство, перевозка и торговлю спиртными напитками, табачными изделиями, наркотическими и иными токсическими препаратами, материалами эротического содержания. Такой запрет также появился в трудовом законодательстве с 19 апреля 2013 г.

Однако, пожалуй, основной действенной мерой является создание эффективной системы ответственности за такие нарушения. Обратимся к международному опыту. По данным ООН, в последнее время торговля людьми стала самой быстроразвивающейся и очень прибыльной деятельностью для транснациональной организованной преступности. Статистические данные неопровержимо указывают на тенденцию возрастания торговли людьми во многих других государствах мира. ООН называет цифру 27 миллионов рабов по всему миру, и это количество непрерывно растет.

В [ст. 3](#) Всеобщей декларации прав человека закреплено положение о том, что "каждый человек имеет право на жизнь, свободу и на личную неприкосновенность", а в

ст. 4 - "никто не должен содержаться в рабстве или подневольном состоянии; рабство и работорговля запрещаются во всех их видах".

В ст. 5 Конвенции о защите прав человека и основных свобод (Рим, 4 ноября 1950 г.) указано: "Каждый имеет право на свободу и личную неприкосновенность. Никто не может быть лишен свободы иначе как в случаях и в порядке, установленном законом".

Дополнительная конвенция об упразднении рабства, работорговли и институтов и обычаев, сходных с рабством (Женева, 7 сентября 1956 г.), впервые предусмотрела не запреты и формы борьбы с конкретными преступлениями, а предписание об их упразднении. Как преступления квалифицируются не только сами рабство и работорговля, но и деяния лиц, способствующих обращению других в рабство, перевозка рабов, калечение, клеймение других людей, склонение других лиц к отдаче себя в рабство, обмен невольников и т.п.

На 55 сессии Генеральной Ассамблеи ООН была принята **Конвенция** против транснациональной организованной преступности и дополняющий ее **Протокол** о предупреждении, пресечении и наказании за торговлю людьми, особенно женщинами и детьми (Палермо, 12 декабря 2000 г.). Этот документ на высшем международном уровне определил обязанности государств по противодействию торговле людьми. Протокол призван скоординировать общую и уголовную политику стран-участниц в отношении торговли. Целью документа провозглашается содействие сотрудничеству стран-участниц в профилактике, расследовании и судебном преследовании международного незаконного перемещения людей, в особенности с целью принудительного труда и сексуальной эксплуатации, при особом внимании защите женщин и детей как наиболее частым жертвам таких действий. Протокол по торговле людьми обязывает страны-участницы принять меры по расследованию и судебному преследованию торговли людьми, придавая особое значение международному сотрудничеству, а также по защите и содействию жертвам торговли людьми, и принимать превентивные меры. Конвенция предусматривает общие меры по борьбе с организованной преступностью, включая меры по конфискации средств и обеспечению защиты жертв и свидетелей организованной преступности, и распространяется также на борьбу с торговлей людьми.

Согласно **Протоколу** о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми и наказании за нее, "торговля людьми" (так называемый "трефикинг") означает осуществляемые в целях эксплуатации вербовку, перевозку, передачу, укрывательство или получение людей путем угрозы силой или ее применения или других форм принуждения, похищения, мошенничества, обмана, злоупотребления властью или уязвимостью положения, либо путем подкупа, в виде платежей или выгод, для получения согласия лица, контролирующего другое лицо. Эксплуатация включает, как минимум, эксплуатацию проституции, других лиц или другие формы сексуальной эксплуатации, принудительный труд или услуги, рабство или обычаи, сходные с рабством, подневольное состояние или извлечение органов.

Важно то, что основные источники международного права исходят из того, что согласие жертвы торговли людьми на запланированную эксплуатацию не принимается во внимание, если были использованы какие-либо средства воздействия. Согласие ребенка во внимание не должно приниматься в первую очередь, поскольку его личность и мировосприятие слишком изменчивы до достижения совершеннолетия и зачастую не позволяют жертве в полной мере адекватно оценивать действия, совершаемые в отношении него.

Основываясь на вышеназванных нормах международного права, можно выделить действия, которые могут быть направлены на торговлю детьми и

эксплуатацию детей: вербовка, перевозка, передача, укрывательство или получение ребенка для целей эксплуатации, запугивание, шантаж, принуждение, применение иных средств воздействия на ребенка.

Так, вербовкой называется наем, набор для каких-либо работ, привлечение к какой-либо деятельности, включая противоправную, вовлечение в состав какой-либо организации, включая деятельность, запрещенную законом.

2. После выявления случаев торговли детьми и (или) эксплуатации детей, такие дети нуждаются в особой помощи - педагогической, психологической, медицинской, юридической. Зачастую помощь психолога требуется и родителям таких детей или лицам, их заменяющим.

Помощь пострадавшим детям и родителям может оказываться в различных образовательных, медицинских организациях, центрах психологической помощи и поддержки, социальными службами. В зависимости от принадлежности организации - федеральной, субъекта РФ или муниципальной, меры поддержки оказываются за счет соответствующего финансирования. В п. 2 комментируемой статьи законодателем прямо говорится о том, что поддержку необходимо обеспечить на всех уровнях, а это означает, что любые детские организации, занятые с детьми, должны обеспечить ребенку особый подход, уход и помощь в случае его обращения после факта правонарушения в отношении него.

3. Общественные объединения (организации) и иные некоммерческие организации могут оказывать содействие органам власти в осуществлении мер по противодействию торговле детьми и эксплуатации детей, оказанию необходимой педагогической, психологической, медицинской, юридической помощи жертвам торговли детьми и (или) эксплуатации детей, их родителям (лицам, их заменяющим). Для этого в их уставе должны быть указаны соответствующие виды деятельности, которыми организация вправе заниматься. Оказание услуг некоммерческой организацией подразумевает, что такие услуги, как правило, оказываются на безвозмездной основе.

В рамках оказания содействия могут осуществляться благотворительные проекты по сбору средств, проводиться встречи и семинары, организовываться службы поддержки, телефону доверия, вестись разъяснительная работа о том, как вести себя, чтобы не стать жертвой торговли или эксплуатации, а также о том, что делать в опасной ситуации.

4. Ответственность за совершение правонарушений, связанных с торговлей детьми и (или) эксплуатацией детей, предусмотрена **уголовным** и административным законодательством РФ и применяется в зависимости от тяжести совершенного правонарушения и степени причиненного вреда. Субъектами применения ответственности могут быть и граждане Российской Федерации, и иностранные граждане, и лица без гражданства, т.е. любые физические лица. Однако надо добавить, что уголовная ответственность наступает за торговлю детьми и эксплуатацию детей (использование рабского труда) с 16 лет. Административная ответственность также применяется к физическим лицам, достигшим возраста 16 лет (**ч. 1 ст. 2.3 КоАП РФ**).

Гражданско-правовая ответственность физических лиц в данном случае, прежде всего, направлена на возмещение возможных затрат на реабилитацию и лечение жертв торговли или эксплуатации. Представляется, что ответственность предполагает возмещение расходов, нужно будет произвести или которые были произведены для восстановления нарушенного права несовершеннолетнего, а также утрата или повреждение его имущества.

Дисциплинарная ответственность за совершение правонарушений, связанных с торговлей детьми и (или) эксплуатацией детей, наступает в соответствии с трудовым

законодательством. Она заключается в применении работодателем одного из трех видов дисциплинарных взысканий (замечание; выговор; увольнение по соответствующим основаниям). Так, лицо, привлеченное к уголовной ответственности по п. "б" ч. 2 ст. 127.1 УК РФ, и работающее воспитателем в дошкольной образовательной организации, должно быть уволено с работы.

Статьей 127.1 УК РФ установлена ответственность за куплю-продажу человека, иные сделки в отношении человека, а равно совершенные в целях его эксплуатации вербовка, перевозка, передача, укрывательство или получение. Под эксплуатацией человека в данном случае понимаются использование занятия проституцией другими лицами и иные формы сексуальной эксплуатации, рабский труд (услуги), подневольное состояние. Те же деяния, совершенные в отношении несовершеннолетнего являются квалифицированным составом преступления, предусмотренным п. "б" ч. 2 ст. 127.1 УК РФ.

Более тяжкое наказание предусмотрено за вышеназванные деяния, повлекшие по неосторожности смерть, причинение тяжкого вреда здоровью потерпевшего или иные тяжкие последствия, либо совершенные способом, опасным для жизни и здоровья многих людей, либо совершенные организованной группой.

Эксплуатация человека с целью использования его физического труда наказуема по ст. 127.2 УК РФ. Использование труда несовершеннолетнего, в отношении которого осуществляются полномочия, присущие праву собственности, в случае, если лицо по независящим от него причинам не может отказаться от выполнения работ (услуг), предусмотрено в качестве квалифицированного состава п. "б" ч. 2 ст. 127.2 УК РФ.

5. Юридические лица также могут быть субъектами ответственности. К уголовной и дисциплинарной ответственности юридические лица не могут привлекаться в принципе, а потому несут административную ответственность за создание условий для торговли детьми и (или) эксплуатации детей.

В п. 5 комментируемой статьи названы конкретные действия, которые признаются правонарушениями, а именно:

- предоставление помещений, транспортных средств или иных материальных средств,
- создание бытовых условий для торговли детьми и (или) эксплуатации детей, в оказании услуг, содействующих торговле детьми и (или) эксплуатации детей,
- финансирование торговли детьми и (или) эксплуатации детей,
- изготовление, приобретение, хранение, перевозка, распространение, публичная демонстрация, рекламирование материалов или предметов с порнографическими изображениями несовершеннолетних.

В соответствии со ст. 6.19 КоАП РФ создание юридическим лицом условий для торговли детьми и (или) эксплуатации детей, выразившееся в предоставлении помещений, транспортных средств или иных материальных средств, в создании бытовых условий для торговли детьми и (или) эксплуатации детей, в оказании услуг, содействующих торговле детьми и (или) эксплуатации детей, либо в финансировании торговли детьми и (или) эксплуатации детей влечет наложение административного штрафа на юридических лиц в размере 1 млн. до 5 млн. руб. либо административное приостановление деятельности на срок до 90 суток.

За изготовление, приобретение, хранение, перевозку, распространение, публичную демонстрацию либо рекламирование юридическим лицом материалов или предметов с порнографическими изображениями несовершеннолетних ст. 6.20 КоАП РФ предусмотрена административная ответственность в виде штрафа на юридических лиц в размере от 1 млн. до 5 млн. руб., либо административное приостановление деятельности на срок до 90 суток с конфискацией материалов или предметов с

порнографическими изображениями несовершеннолетних и оборудования, использованного для изготовления таких материалов или предметов.

Согласно примечанию к [ст. 6.19](#), [6.20](#) КоАП РФ за административные правонарушения, предусмотренные указанными статьями, юридическое лицо несет ответственность в случае, если эти правонарушения совершены от имени или в интересах юридического лица лицом, выполняющим управленческие функции в данной организации. Под лицом, выполняющим управленческие функции в организации, понимается лицо, выполняющее функции единоличного исполнительного органа, члена совета директоров или иного коллегиального исполнительного органа, а также лицо, постоянно, временно либо по специальному полномочию выполняющее организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в данной организации.

6. Пункт 6 комментируемой статьи согласуется с общими правилами привлечения к административной ответственности ([ст. 4.1](#) "Общие правила назначения административного наказания" КоАП РФ) о том, что по одному факту правонарушения может быть привлечено и виновное юридическое лицо, и виновное физическое лицо одновременно. Назначение наказания юридическому лицу не освобождает от наказания физическое лицо, даже если это физическое лицо является руководителем юридического лица либо иным лицом, которое было уполномочено совершать от имени юридического лица противоправные действия против несовершеннолетнего. Заметим, что при всем этом действует правило о том, что никто не может нести административную ответственность дважды за одно и то же административное правонарушение.

В **п. 6** комментируемой статьи упоминается еще один состав правонарушения - изготовление и (или) оборот материалов или предметов с порнографическими изображениями несовершеннолетних. Ответственность за изготовление, приобретение, хранение, перевозка, распространение, публичная демонстрация либо рекламирование юридическим лицом материалов или предметов с порнографическими изображениями несовершеннолетних предусмотрена [ст. 6.20](#) КоАП РФ. При этом в самой статье в качестве условия привлечения к ответственности прямо названо совершение правонарушения от имени или в интересах юридического лица лицом, выполняющим управленческие функции в данной организации. Под лицом, выполняющим управленческие функции в организации, понимается лицо, выполняющее функции единоличного исполнительного органа, члена совета директоров или иного коллегиального исполнительного органа, а также лицо, постоянно, временно либо по специальному полномочию выполняющее организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в данной организации.

Статья 15. Защита прав детей, находящихся в трудной жизненной ситуации

1. Защита прав детей, находящихся в трудной жизненной ситуации, осуществляется различными способами. Понятие "дети, находящиеся в трудной жизненной ситуации", содержится в [ст. 1](#).

Обязанности государственных органов власти в отношении защиты детей, находящихся в трудной жизненной ситуации, распределяются в зависимости от того, находится ли ребенок на полном государственном обеспечении в федеральной государственной образовательной организации или нет.

Если ребенок содержится и обучается в федеральной государственной образовательной организации, то его защита осуществляется органами государственной власти РФ в соответствии с законодательством РФ.

К федеральным государственным образовательным организациям относятся:

- образовательные организации, в которых содержатся (обучаются и/или воспитываются) дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей (школы-интернаты для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, с отклонениями в развитии, общеобразовательные школы-интернаты, специальные (коррекционные) школы-интернаты, санаторные школы-интернаты);

- организации социального обслуживания населения (детские дома интернаты для детей-инвалидов с умственной отсталостью и физическими недостатками, социально-реабилитационные центры помощи детям, оставшимся без попечения родителей, социальные приюты);

- организации системы здравоохранения (дома ребенка);

- другие подобные организации.

Государство за счет собственных средств полностью обеспечивает содержание детей, находящихся в перечисленных выше организациях, в т.ч. обеспечивает их питанием, одеждой и обувью, книгами и игрушками, дает им воспитание и образование.

Гарантии детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, на предоставление жилья, на получение достойного уровня образования, на профориентацию и подбор работы обеспечиваются на основе Федерального закона от 21 декабря 1996 г. N 159-ФЗ "О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей". Например, [ст. 7](#) названного Закона гарантирует детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, а также лицам из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, предоставление бесплатного медицинского обслуживания и оперативного лечения в медицинских организациях государственной системы здравоохранения и муниципальной системы здравоохранения, в том числе высокотехнологичная медицинская помощь, проведение диспансеризации, оздоровления, регулярных медицинских осмотров, и осуществляется их направление на лечение за пределы территории Российской Федерации за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета.

Если надлежащий уровень гарантий, установленных законом, ребенку не предоставляется, то в его интересах в суд может обратиться один из родителей, или лица, их заменяющие, прокурор, или лица, осуществляющие мероприятия по образованию, воспитанию, развитию, охране здоровья, социальной защите и социальному обслуживанию ребенка.

[Указом](#) Президента РФ от 26 марта 2008 г. N 404 "О создании Фонда поддержки детей, находящихся в трудной жизненной ситуации" учрежден Фонд поддержки детей, находящихся в трудной жизненной ситуации. Основной целью своей деятельности Фонд имеет стимулирование социальных программ поддержки детей и семей, оказавшихся в трудной жизненной ситуации. Им реализуются обучающие программы для специалистов детских учреждений, в том числе социальных приютов и воспитательных колоний, финансируются программы высокотехнологичного лечения детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

Защита всех других детей, находящихся в трудной жизненной ситуации, осуществляется органами государственной власти субъектов РФ в соответствии с законодательством субъектов РФ.

Так, например, в соответствии с [Законом](#) Свердловской области от 23 октября 1995 г. N 28-ОЗ "О защите прав ребенка" дети из семей беженцев и вынужденных переселенцев, дети, оказавшиеся в экстремальных условиях, находятся под защитой государства. Регистрация детей-беженцев и вынужденных переселенцев для обеспечения им социальной и правовой защиты осуществляется областной миграционной службой в соответствии с действующим законодательством. Детям-

беженцам и переселенцам, не утратившим семьи, предоставляется социальная поддержка. Им по месту фактического проживания предоставляется место в образовательной организации, бесплатное обеспечение учебными принадлежностями, бесплатное лечение в медицинских организациях и на дому.

2. Все дети без исключения могут нуждаться в судебной защите. Судебная защита требуется в ситуациях, когда имело или имеет место нарушение прав ребенка. Государство гарантирует такую защиту и специальная норма абз. 3 п. 1 комментируемой статьи о такой гарантии установлена именно в отношении особой категории лиц - детей, находящихся в трудной жизненной ситуации.

Указом Президента РФ от 1 июня 2012 г. N 76 была утверждена "Национальная стратегия действий в интересах детей на 2012-2017 годы", одна из глав которой полностью посвящена созданию в стране "дружественного к ребенку правосудия". Под дружественным к ребенку правосудием подразумевается система гражданского, административного и уголовного судопроизводства, гарантирующая уважение прав ребенка и их эффективное обеспечение с учетом принципов, закрепленных в рекомендациях Совета Европы по правосудию в отношении детей, а также с учетом возраста, степени зрелости ребенка и понимания им обстоятельств дела.

Основными принципами и элементами дружественного к ребенку правосудия являются общедоступность; соответствие возрасту и развитию ребенка; незамедлительное принятие решений; направленность на обеспечение потребностей, прав и интересов ребенка; уважение личности и достоинства ребенка, его частной и семейной жизни; признание ключевой роли семьи для выживания, защиты прав и развития ребенка; активное использование в судебном процессе данных о детях, условиях их жизни и воспитания, полученных судом в установленном законом порядке; усиление охранительной функции суда по отношению к ребенку; приоритет восстановительного подхода и мер воспитательного воздействия; специальная подготовка судей по делам несовершеннолетних; наличие системы специализированных вспомогательных служб (в том числе служб примирения), а также процедур и норм общественного контроля за соблюдением прав ребенка.

В ближайшие годы стратегия развития и усиления защиты прав детей в России предусматривает:

- законодательное установление поэтапного введения дружественного к ребенку правосудия, определение его форм, принципов и механизмов осуществления;
- принятие мер по обеспечению доступа детей к международному правосудию для защиты их прав и интересов;
- обеспечение выполнения Минимальных стандартных правил ООН, касающихся отправления правосудия в отношении несовершеннолетних (Пекинские правила 1985 г.), Руководящих принципов ООН для предупреждения преступности среди несовершеннолетних (Эр-Риядские руководящие принципы 1990 г.), рекомендаций Комитета министров Совета Европы о европейских правилах для несовершеннолетних правонарушителей, подвергаемых наказанию и мерам воздействия;
- проведение научных, социологических исследований в целях выработки эффективной политики в отношении детей, совершивших правонарушения, планирования ее реализации и оценки достигнутых результатов;
- проведение научных исследований в области психологии девиантного поведения и разработка методов воздействия, не связанных с применением наказания;
- создание сети психолого-педагогических учреждений для работы с детьми, находящимися в конфликте с законом, и их социальным окружением;
- развитие сети служб примирения в целях реализации восстановительного правосудия;

- организация школьных служб примирения, нацеленных на разрешение конфликтов в образовательных организациях, профилактику правонарушений детей и подростков, улучшение отношений в образовательной организации.

Все эти меры, несомненно, увеличат и уровень защищенности детей, находящихся в трудной жизненной ситуации.

Ребенок, который находится в трудной жизненной ситуации, может обратиться за помощью не только к родителям (опекунам, попечителям). Право представлять интересы ребенка предоставлено работникам прокуратуры, образовательным, медицинским организациям, организациям по социальной защите и социальному обслуживанию ребенка. Права ребенка также может отстаивать Уполномоченный по правам ребенка при Президенте РФ или уполномоченный по правам ребенка в соответствующем субъекте РФ.

Так, медицинская организация, во время пребывания в котором ребенок вступил в драку с другими пациентами и получил вред здоровью, может обратиться в суд в защиту интересов пострадавшего ребенка или в орган прокуратуры, который будет представлять интересы ребенка в суде. Подробнее о праве ребенка на судебную защиту см. [ст. 23](#) комментируемого Закона и [комментарий](#) к ней.

Судебная защита прав детей осуществляется в порядке, установленном процессуальным законодательством. В качестве истцов за защитой своих прав могут обращаться законные представители детей, опекуны (попечители), органы опеки и попечительства и прокурор. Законными представителями несовершеннолетних в соответствии с [п. 1 ст. 52](#) ГПК РФ могут являться родители, усыновители, опекуны, попечители или иные лица, которым это право предоставлено федеральным законом. Права и интересы детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, защищают органы опеки и попечительства.

Функции опеки или попечительства в отношении ребенка орган опеки и попечительства вправе взять на себя, если ребенку, нуждающемуся в опеке (попечительстве), в течение одного месяца не назначен опекун (попечитель). Специализированная организация - приют, реабилитационный центр, в которое ребенок может быть временно помещен, пока решается вопрос о выборе формы его постоянного устройства, не может выполнять функции законного представителя, в т.ч. обращаться в суд за защитой интересов ребенка. Права и обязанности опекуна (попечителя) остаются только за органами опеки и попечительства.*[\(11\)](#)

Прокурор в порядке, установленном [ст. 45](#) ГПК РФ, вправе обратиться в суд с заявлением в защиту прав, свобод и законных интересов гражданина, если ребенок или его законные представители не могут сами обратиться в суд. Независимо от того, могут ли ребенок или его законные представители самостоятельно обратиться в суд, прокурор вправе обратиться в суд с заявлением, основанием которого является обращение к нему граждан о защите нарушенных или оспариваемых социальных прав, свобод и законных интересов в сфере:

- трудовых (служебных) отношений и иных непосредственно связанных с ними отношений;

- защиты семьи, материнства, отцовства и детства;

- социальной защиты, включая социальное обеспечение;

- обеспечения права на жилище в государственном и муниципальном жилищных фондах;

- охраны здоровья, включая медицинскую помощь;

- обеспечения права на благоприятную окружающую среду;

- образования.

Это значит, что прокурор вправе по своей инициативе обратиться за защитой прав ребенка, являющегося сиротой или оставленного без попечения родителей.

Ребенок-сирота или ребенок, оставшийся без попечения родителей, может самостоятельно защищать свои права по достижении 18 лет. Например, если такому ребенку не было предоставлено жилье после окончания его пребывания на полном государственном обеспечении в детской организации, то он вправе или обратиться за защитой к прокурору или самостоятельно защитить в суде свое право на жилье, обратившись с иском к соответствующим органам государственной власти о предоставлении жилья.

3. Деятельность по защите прав детей, находящихся в трудной жизненной ситуации, осуществляется общественными объединениями (организациями) и иными некоммерческими организациями, в т.ч. международными объединениями (организациями) в лице отделений в РФ.

Например, Центр лечебной педагогики, действующий в Москве как общественная организация еще с 1989 г., оказывает эффективную реабилитационно-образовательную помощь детям с тяжелыми нарушениями развития. Центр проводит кадровую подготовку специалистов детских организаций, государственных и негосударственных организаций, участвует в развитии интегративной системы образования для детей-инвалидов, оказывает психологическую помощь семьям, имеющим детей с отклонениями в развитии. Центр организует комплексное информационно-правовое сопровождение родителей (вплоть до рассмотрения вопросов в суде), направленное на реализацию прав детей-инвалидов на образование и реабилитацию.

Налоговое законодательство РФ предусматривает ряд льгот для организаций, осуществляющих деятельность по защите прав детей, находящихся в трудной жизненной ситуации. В [письме](#) Департамента налоговой и таможенно-тарифной политики Минфина РФ от 18 сентября 2009 г. N 03-05-04-02/72 говорится о том, что в силу [п. 3 ст. 381](#) и [п. 5 ст. 395](#) Налогового кодекса РФ (далее - НК РФ) от уплаты налога на имущество организаций и земельного налога на федеральном уровне освобождены следующие организации инвалидов:

1) общероссийские общественные организации инвалидов (в том числе созданные как союзы общественных организаций инвалидов), среди членов которых инвалиды и их законные представители составляют не менее 80 процентов, - в отношении имущества и земельных участков, используемых для осуществления их уставной деятельности;

2) организации, уставный капитал которых полностью состоит из вкладов указанных общероссийских общественных организаций инвалидов, если среднесписочная численность инвалидов среди их работников составляет не менее 50 процентов, а их доля в фонде оплаты труда - не менее 25 процентов, - в отношении имущества и земельных участков, используемых для производства и (или) реализации товаров (за исключением подакцизных товаров, минерального сырья и иных полезных ископаемых, а также иных товаров по перечню, утверждаемому Правительством РФ по согласованию с общероссийскими общественными организациями инвалидов), работ и услуг (за исключением брокерских и иных посреднических услуг);

3) учреждения, единственными собственниками имущества которых являются указанные общероссийские общественные организации инвалидов, - в отношении имущества и земельных участков, используемых ими для достижения образовательных, культурных, лечебно-оздоровительных, физкультурно-спортивных, научных, информационных и иных целей социальной защиты и реабилитации инвалидов, а также для оказания правовой и иной помощи инвалидам, детям-инвалидам и их родителям.

4. При регулировании судебных и некоторых внесудебных процедур, связанных с участием детей и защитой их прав и законных интересов, обязательным является учет мнения ребенка. Конечно, ребенок должен достигнуть возраста, с которого он способен в доступной для понимания всеми окружающими форме выразить свое мнение. Как правило, учитывается мнение ребенка, достигшего 10-летнего возраста, по любому касающемуся его вопросу (ст. 57 СК РФ), в том числе оно должно быть учтено и органом опеки и попечительства.

Конвенция ООН о правах ребенка содержит положение о праве ребенка выражать свое мнение при решении любого вопроса, затрагивающего его интересы, в т.ч. быть заслушанным в ходе любого судебного и административного разбирательства, затрагивающего его интересы.

По закону мнение ребенка учитывается при:

- выборе родителями образовательного учреждения, формы обучения (п. 2 ст. 63 СК РФ);
- разрешении родителями вопросов, касающихся семейного воспитания детей, их образования (п. 2 ст. 65 СК РФ);
- разрешении судом спора о месте жительства детей при раздельном проживании родителей (п. 3 ст. 65 СК РФ);
- рассмотрении иска родственников ребенка об устранении препятствий к общению с ним (п. 3 ст. 67 СК РФ);
- рассмотрении иска родителей о возврате им детей (п. 1 ст. 68 СК РФ);
- отказе в иске о восстановлении в родительских правах (п. 4 ст. 72 СК РФ);
- отказе в удовлетворении иска об отмене ограничения родительских прав в судебном порядке (п. 2 ст. 76 СК РФ);
- рассмотрении дел об оспаривании записи об отцовстве (п. 9 постановления Пленума ВС РФ от 25 октября 1996 г. N 9 "О применении судами Семейного кодекса Российской Федерации при рассмотрении дел об установлении отцовства и о взыскании алиментов").

Учет мнения ребенка означает, что его мнение в обязательном порядке заслушивается и принимается во внимание при принятии решения. Родители все вопросы, касающиеся воспитания и образования детей, как правило, решают по их взаимному согласию исходя из интересов и с учетом мнения детей.

В соответствии со ст. 157 ГПК РФ суд при рассмотрении дел, в т.ч. касающихся судьбы детей, обязан непосредственно исследовать доказательства по делу, в т.ч.:

- заслушать объяснения сторон и третьих лиц, показания свидетелей, заключения органа опеки и попечительства, консультации и пояснения специалистов;
- ознакомиться с письменными доказательствами;
- осмотреть вещественные доказательства;
- прослушать аудиозаписи и просмотреть видеозаписи.

При решении вопросов о том, с кем из родителей после развода останется проживать ребенок и как часто он будет общаться с другим родителем, суд обязан учесть мнение ребенка, достигшего 10 лет (п. 2 ст. 24 СК РФ). В случае несогласия с мнением ребенка суд обязан аргументированно обосновать причины, по которым он счел нужным не следовать желанию ребенка.

Мнение ребенка, оставшегося без попечения родителей, учитывается органом опеки и попечительства в случаях назначения ему опекуна или попечителя, передачи его в приемную семью, на усыновление или прекращения опеки, попечительства и передачи ребенка в детскую организацию.

Если в отношении ребенка осуществляются правоприменительные процедуры, то обязательными условиями для принятия окончательных решений или совершения

действий в отношении ребенка являются обеспечение приоритета личного и социального благополучия ребенка, учет его интересов, возраста и социального положения ребенка.

Понятие "учет интересов ребенка" содержится в [принципе 2](#) Всеобщей декларации прав человека, согласно которому ребенку законом и другими средствами должна быть обеспечена специальная защита и предоставлены возможности и благоприятные условия, которые позволяли бы ему развиваться физически, умственно, нравственно, духовно и в социальном отношении здоровым и нормальным путем и в условиях свободы и достоинства. При издании с этой целью законов главным соображением должно быть наилучшее обеспечение интересов ребенка. Кроме того, [принцип 7](#) закрепляет наилучшее обеспечение интересов ребенка в качестве руководящего принципа для родителей и иных лиц, на которых лежит ответственность за образование и обучение ребенка.

В [Конвенции](#) ООН о правах ребенка используется понятие "наилучшие интересы ребенка". Согласно данной Конвенции:

- родители или в соответствующих случаях законные опекуны несут основную ответственность за воспитание и развитие ребенка. Наилучшие интересы ребенка являются предметом их основной заботы ([ст. 18](#));

- ребенок, который временно или постоянно лишен своего семейного окружения или который в его собственных наилучших интересах не может оставаться в таком окружении, имеет право на особую защиту и помощь, предоставляемые государством ([ст. 20](#)).

В национальном праве, в т.ч. в комментируемой [статье](#), понятие "наилучшие интересы ребенка" трансформировалось в два более конкретных отдельных понятия - "обеспечение приоритета личного и социального благополучия ребенка" и "интересы ребенка".

В семейном законодательстве содержится множество норм, которые указывают суду, органам опеки и попечительства, другим органам и заинтересованным лицам на необходимость учитывать интересы ребенка при решении вопросов, касающихся его судьбы, например:

1) в интересах самого ребенка и с учетом приоритета его личного и социального благополучия в случае передачи ребенка на усыновление тайна усыновления охраняется законом;

2) в интересах ребенка суд может отступить от общего правила о невозможности быть усыновителями лицам, жилье которых не соответствует санитарно-техническим нормам, и все же передать ребенка такому лицу, которое по своим личным качествам подходит на роль усыновителя и в состоянии заботиться о ребенке. Обязанность по установлению соответствия интересам ребенка возлагается на орган опеки и попечительства, который готовит заключение об обоснованности усыновления и предоставляет его в суде ([п. 2 ст. 125 СК РФ](#));

3) в целях защиты прав и законных интересов усыновленного ребенка орган опеки и попечительства по месту жительства усыновленного ребенка осуществляет контроль за условиями его жизни и воспитания. Контрольное обследование проводится в течение первых трех лет, а при необходимости периодические обследования могут проводиться до достижения ребенком 18-и лет;

4) разрешение об изменении фамилии или имени ребенка органы опеки и попечительства дают только исходя из интересов ребенка ([ст. 59 СК РФ](#));

5) суд может отказать в иске о признании недействительным брака, заключенного с лицом, не достигшим брачного возраста, если этого требуют интересы несовершеннолетнего супруга ([ст. 29 СК РФ](#));

б) в силу своего положения родители вправе требовать возврата ребенка от любого лица, удерживающего его у себя не на основании закона или не на основании судебного решения. При рассмотрении этих требований суд не связан правом родителей и может отказать в удовлетворении их иска, если придет к выводу, что передача ребенка родителям не отвечает интересам ребенка (п. 1 ст. 68 СК РФ).

4. Пункт 4 комментируемой статьи определяет защиту прав детей, при регулировании внесудебных процедур, связанных с участием детей и (или) защитой их прав и законных интересов, а также при принятии решений о наказаниях, которые могут применяться к несовершеннолетним, совершившим правонарушения.

Система правосудия в отношении несовершеннолетних направлена в первую очередь на обеспечение благополучия несовершеннолетнего и обеспечение того, чтобы любые меры воздействия на несовершеннолетних правонарушителей были всегда соизмеримы как с особенностями личности правонарушителя, так и с обстоятельствами правонарушения.

Поэтому судебные решения в отношении несовершеннолетних должны выноситься только после полного исследования всех материалов дела, в т.ч. свойств личности ребенка, его возраста и социального положения, с назначением наказаний, которые могут применяться к несовершеннолетним, и не в противоречии с общепризнанными принципами и нормами международного права, нормами, предусмотренными международными договорами РФ.

Так, например, в ст. 431 УПК РФ законодатель предусматривает в отношении несовершеннолетних возможность замены уголовного преследования на применение принудительных мер воспитательного характера. Принудительные меры воспитательного характера могут быть назначены в случае, если в ходе предварительного расследования уголовного дела о преступлении небольшой или средней тяжести будет установлено, что исправление несовершеннолетнего обвиняемого может быть достигнуто без применения наказания. При этом при принятии окончательного решения суд оценивает поведение обвиняемого в период предварительного следствия (соблюдение избранной меры пресечения, его явку по вызовам в органы предварительного следствия), а также готовность загладить причиненный вред.

Обычно уголовные дела по обвинению несовершеннолетних попадают в обычные суды общей юрисдикции. Однако в некоторых субъектах в порядке эксперимента были созданы ювенальные суды. О результатах их работы судить пока, пожалуй, рано. Главная установка ювенальной юстиции состоит в том, что детей нельзя судить как взрослых. В залах заседаний нет решеток, подростков судья называет исключительно по имени, избегая обращения "подсудимый", посторонних в зал не пускают, при этом подсудимый, адвокат, прокурор и потерпевший сидят за одним столом пятиугольной формы.*⁽¹²⁾ Чаще всего подростки приговариваются ювенальными судами к условным срокам, исправительным работам и к принудительному воспитанию в закрытой спецшколе. Кроме того, суды часто выносят частные представления в центр занятости, в комиссию по делам несовершеннолетних, в службы социального обеспечения, т.е. те инстанции, которые могут помочь ребенку в дальнейшем разрешить трудности, которые подтолкнули его к совершению преступления.

В целом ювенальная юстиция приводит к снижению роста преступности несовершеннолетних, в т.ч. снижению рецидивной преступности, поскольку позволяет более тщательно учесть индивидуальные особенности детей.

Особое внимание законодатель уделяет состоянию здоровья и психики ребенка, а также проблеме его реабилитации после освобождения его от уголовной

ответственности или от наказания с применением принудительных мер воспитательного воздействия. На суд возложена обязанность рассматривать вопрос о необходимости проведения мероприятий по социальной реабилитации несовершеннолетнего.

Речь в данном случае идет о несовершеннолетних, которые отбывали наказание, а также о тех, кому были назначены принудительные меры воспитательного воздействия (предупреждение; передача под надзор родителей или лиц, их заменяющих, либо специализированного государственного органа; возложение обязанности загладить причиненный вред; ограничение досуга и установление особых требований к поведению несовершеннолетнего).

Под действие комментируемой [статьи](#) не подпадают несовершеннолетние, освобожденные от наказания с применением такой меры, как помещение в образовательную организацию для обучающихся с девиантным (общественно опасным) поведением, нуждающихся в особых условиях воспитания, обучения и требующих специального педагогического подхода (специальное учебно-воспитательное учреждение открытого или закрытого типа), или медицинскую организацию.

В соответствии с [п. 12-14 ч. 1 ст. 5](#) Федерального закона от 24 июня 1999 г. N 120-ФЗ "Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних" органы и учреждения системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних проводят индивидуальную профилактическую работу в отношении несовершеннолетних, освобожденных из учреждений уголовно-исполнительной системы, вернувшихся из специальных учебно-воспитательных учреждений закрытого типа, если они в период пребывания в указанных учреждениях допускали нарушения режима, совершали противоправные деяния и (или) после освобождения (выпуска) находятся в социально опасном положении и (или) нуждаются в социальной помощи и (или) реабилитации; осужденных за совершение преступления небольшой или средней тяжести и освобожденных судом от наказания с применением принудительных мер воспитательного воздействия; осужденных условно, осужденных к обязательным работам, исправительным работам или иным мерам наказания, не связанным с лишением свободы.

Таким образом, вышеуказанные категории несовершеннолетних подпадают под действие [Федерального закона](#) от 24 июня 1999 г. N 120-ФЗ, а сферы действия этого закона с комментируемы [Федеральным законом](#) в данном случае тесно соприкасаются.

Мероприятия по социальной реабилитации несовершеннолетних реализуются такими специализированными учреждениями для несовершеннолетних, как:

- социально-реабилитационные центры для несовершеннолетних, осуществляющие профилактику безнадзорности и социальную реабилитацию несовершеннолетних, оказавшихся в трудной жизненной ситуации;
- социальные приюты для детей, обеспечивающие временное проживание и социальную реабилитацию несовершеннолетних, оказавшихся в трудной жизненной ситуации и нуждающихся в экстренной социальной помощи государства;
- центры по [Федерального закона](#) от 24 июня 1999 г. N 120-ФЗ помощи детям, оставшимся без попечения родителей, предназначенные для временного содержания несовершеннолетних, оставшихся без попечения родителей или иных законных представителей, и оказания им содействия в дальнейшем устройстве.

В ходе социальной реабилитации специалисты оказывают социальную, психологическую и иную помощь несовершеннолетним, а также их родителям или иным законным представителям, способствуя восстановлению социального статуса несовершеннолетних в коллективах сверстников по месту учебы, работы, жительства,

содействуют налаживанию взаимопонимания несовершеннолетних с родителями и другими членами семьи.

"Сигналы" о том, что ребенок нуждается в социальной реабилитации или иной помощи должны направляться в компетентный орган любыми должностными лицами, которые осуществляют правоприменительные процедуры (действия) в отношении несовершеннолетнего. Это могут быть должностные лица органов власти всех уровней, сведения к которым поступили от самих несовершеннолетних или от третьих лиц. Например, орган прокуратуры, рассматривающий жалобу на действия соседа, установил, что этот сосед несовершеннолетний, который совершил ряд неадекватных действий и психическое состояние здоровья которого ставится под сомнение, руководствуясь комментируемой нормой, сообщает в компетентный орган о необходимости принятия соответствующих мер. В ответ орган прокуратуры должен извещаться о предпринятых мерах.

Глава III. Организационные основы гарантий прав ребенка

Статья 16. Федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющие гарантии прав ребенка в Российской Федерации

1. Комментируемая **статья** содержит отсылочную норму, которая устанавливает основы определения компетенции федеральных органов исполнительной власти, занятых в сфере обеспечения гарантий прав детей в различных сферах общественной жизни.

Распределение полномочий между органами исполнительной власти, входящими в состав Правительства РФ, основано на **ст. 112** Конституции РФ о том, что председатель Правительства РФ не позднее недельного срока после назначения представляет Президенту РФ предложения о структуре федеральных органов исполнительной власти.

К федеральным органам исполнительной власти, которые осуществляют гарантии прав ребенка, реализуют государственную политику в интересах детей, относятся:

1) Министерство образования и науки РФ (действует на основании **Положения** о Министерстве образования и науки Российской Федерации, утвержденном **постановлением** Правительства РФ от 15 мая 2010 г. N 337);

2) Министерство спорта РФ (действует на основании **Положения** о Министерстве спорта Российской Федерации, утв. **постановлением** Правительства РФ от 19 июня 2012 г. N 607);

3) Министерство культуры РФ (действует на основании **Положения** о Министерстве культуры Российской Федерации, утв. **постановлением** Правительства РФ от 20 июля 2011 г. N 590);

4) Министерство здравоохранения РФ (действует на основании **Положения** о Министерстве здравоохранения Российской Федерации, утв. **постановлением** Правительства РФ от 19 июня 2012 г. N 608);

5) Министерство труда и социальной защиты населения РФ (действует на основании **Положения** о Министерстве труда и социальной защиты Российской Федерации, утв. **постановлением** Правительства РФ от 19 июня 2012 г. N 610);

6) Министерство юстиции РФ (действует на основании **Положения** о Министерстве юстиции РФ, утвержденном **Указом** Президента РФ от 13 октября 2004 г. N 1313).

Все перечисленные государственные органы осуществляют свою деятельность во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями.

Для того чтобы координировать работу по решению проблем детей на федеральном уровне, Президентом РФ был издан [Указ](#) от 1 сентября 2009 г. N 986 "Об Уполномоченном при Президенте Российской Федерации по правам ребенка", учреждающий должность Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка. Подробнее о задачах и функциях Уполномоченного см. [комментарий](#) к ст. 7.

2. На региональном уровне структура и полномочия органов власти, реализующих государственную политику в интересах детей, регулируются законодательством субъектов РФ.

Например, в Москве вопросами семейной и молодежной политики города занимается Департамент культуры города Москвы. На территории Московской области действуют Комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав при Губернаторе Московской области, комиссиям по делам несовершеннолетних и защите их прав муниципальных районов и городских округов Московской области.

В соответствии с [п. 2](#) постановления Губернатора МО от 3 августа 2006 г. N 101-ПГ "Об утверждении Положения об организации индивидуальной профилактической работы с несовершеннолетними, находящимися в обстановке, представляющей угрозу их жизни или здоровью" комиссии наряду с Минсоцзащиты Московской области, Минздравом Московской области, Минобразования Московской области, Минкультуры Московской области, Комитетом по делам молодежи Московской области организуют индивидуальную профилактическую работу с несовершеннолетними, находящимися в обстановке, представляющей угрозу их жизни или здоровью. При этом к такой профилактической работе могут привлекаться Главное управление внутренних дел Московской области, Управление Федеральной государственной службы занятости населения по Московской области.

Вышеперечисленные органы и учреждения Московской области входят в систему профилактики по жизнеустройству детей, находящихся в обстановке, представляющей угрозу их жизни или здоровью, комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав муниципальных районов и городских округов области. Они имеют следующую компетенцию:

- организуют межведомственные мероприятия по выявлению несовершеннолетних, находящихся в обстановке, представляющей угрозу для их жизни или здоровья;
- ведут учет несовершеннолетних, находившихся в обстановке, представляющей угрозу для их жизни или здоровья;
- направляют в средства массовой информации сведения о выявлении несовершеннолетних, личность или место жительства которых не установлены;
- совместно с администрациями специализированных учреждений для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации, согласовывают вопрос передачи ребенка родителям (законным представителям);
- принимают другие меры, предусмотренные законодательством РФ.

Учреждения здравоохранения круглосуточно принимают несовершеннолетних, находящихся в обстановке, представляющей угрозу их жизни или здоровью, осуществляют их содержание, выхаживание и воспитание в возрасте до 4 лет. При выявлении ребенка, находящегося в обстановке, представляющей угрозу его жизни или здоровью, вызывают сотрудник милиции, при необходимости - дежурная бригада скорой медицинской помощи. Работники учреждения здравоохранения передают детей

родителям (законным представителям) на основании документов, удостоверяющих их личность, после письменного согласования с комиссией по делам несовершеннолетних и защите их прав.

Статья 16.1. Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по правам ребенка и уполномоченный по правам ребенка в субъекте Российской Федерации

1. Институт омбудсмена*(13) (от шведского - представитель) впервые появился в Швеции в 1809 году. Под омбудсменом понимается должностное лицо, на которое возлагаются функции контроля за соблюдением законных прав и интересов граждан в деятельности органов власти и должностных лиц. Долгое время идея создания должности омбудсмена не была принята в других правовых системах, кроме шведской. Однако с течением времени пост омбудсмена был введен по шведскому образцу и в других странах мира.

Детский омбудсмен впервые появился в Норвегии на основании Закона от 5 марта 1981 года. В изданном ЮНИСЕФ дайджесте "Институт уполномоченных по правам ребенка" выделяются четыре основных способа образования данного института:

- учреждение специальным законом, принимаемым парламентом (Норвегия, Швеция, Исландия, Люксембург);
- учреждение в соответствии с законодательством об охране прав ребенка, согласно которому функции омбудсмена непосредственно связаны с исполнением и контролем за исполнением соответствующего закона (Австрия, Новая Зеландия);
- учреждение в рамках существующих государственных органов, омбудсмены состоят в штате государственного органа и подотчетны ему (Канада, Испания, Дания, Германия);
- учреждение неправительственными организациями и работа под их эгидой (Финляндия, Израиль).

Особо интересным представляется опыт Польши. В настоящее время Польша - единственное государство, в котором детский омбудсмен обладает конституционным статусом. Работа над созданием в Польше данного института началась по инициативе неправительственных организаций и обществ, занимающихся проблемами, связанными с правами ребенка. В результате в Конституцию Республики Польша было внесено положение, обеспечивающее правовую основу для создания института Уполномоченного по правам ребенка.

Несмотря на существующее разнообразие моделей института Уполномоченного по правам ребенка, общим для их деятельности является выполнение ими функций, связанных с защитой прав конкретного ребенка и представительство его интересов; расследованием дел по индивидуальным жалобам детей; наблюдением за осуществлением законодательства, касающегося защиты интересов ребенка; внесением рекомендаций в государственные органы по совершенствованию законодательства в области охраны прав ребенка; содействием по повышению информированности о правах ребенка, как самих детей, так и взрослых; осуществлением посредничества в случаях возникновения конфликта между ребенком и его родителями; представлением докладов о проделанной работе и о положении дел в вопросе соблюдения прав ребенка.

В Российской Федерации институт омбудсмена появился сравнительно недавно. На основании [Федерального конституционного закона](#) от 26 февраля 1997 г. N 1-ФКЗ "Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации" была учреждена

должность Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. Аналогичные должности были созданы и в субъектах РФ.

Наряду с развитием института омбудсмана общего профиля свое развитие получил институт специального омбудсмана - Уполномоченного по правам ребенка, который лично и с помощью своего аппарата участвует в содействии восстановлению прав детей.

Создание института Уполномоченного по правам ребенка в России было инициировано в ходе реализации проекта Министерства труда Российской Федерации и Детского фонда ООН (ЮНИСЕФ) в 1998 году. В рамках пилотного проекта были учреждены должности Уполномоченных по правам ребенка в 5 регионах: Екатеринбурге, Санкт-Петербурге, Волгоградской, Калужской и Новгородской областях. Развитие института Уполномоченного по правам ребенка в России было названо одним из важнейших приоритетов ЮНИСЕФ на 2006-2010 годы. Данная инициатива обеспечила первоначальную поддержку проекта и позволила в рамках региональных проектов создать базу и наработать механизмы для будущего развития института Уполномоченного по правам ребенка в Российской Федерации.

Следующим шагом развития в России института Уполномоченного по правам ребенка стало принятие [Указа](#) Президента РФ от 1 сентября 2009 г. N 986 "Об Уполномоченном при Президенте Российской Федерации по правам ребенка", а затем [Федерального закона](#) от 3 декабря 2011 г. N 378-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации" и отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с введением института Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка" и поэтапное введение института Уполномоченного по правам ребенка во всех субъектах РФ (по состоянию на 1 февраля 2014 г. Уполномоченные по правам ребенка имеются во всех 83 субъектах РФ).

Интенсивное развитие института Уполномоченного по правам ребенка в России объясняется следующими причинами.

Во-первых, развитие данного института является общемировой тенденцией. В последние годы этот институт активно развивается во всем мире при участии крупных международных организаций и фондов, а именно Детского фонда ООН и Программы развития ООН.

Во-вторых, Российской Федерацией был ратифицирован ряд международных документов по защите прав детей, в том числе [Конвенция](#) ООН о правах ребенка, что выступило катализатором в обсуждении проблем детства, а также стало механизмом международного давления на изменение ситуации в России.

В-третьих, одним из национальных приоритетов Российской Федерации последних лет стало решение проблем детской безнадзорности, преступности, насилия над несовершеннолетними. Важность темы неоднократно отмечалась на высшем уровне государственной власти, что обеспечило поддержку развития института Уполномоченного по правам ребенка, а также стало условием открытости региональных структур к инновациям в данной области.

Развитие института Уполномоченного по правам ребенка является стратегическим направлением государственной политики по созданию эффективной системы защиты прав детей в Российской Федерации. Вместе с тем до настоящего времени отсутствует федеральный закон, определяющий правовые основы, принципы, задачи, функции Уполномоченного по правам ребенка, что отражается на тех общественных отношениях, которые, как представляется, должны быть четко урегулированы законом.

2. Указ Президента РФ от 1 сентября 2009 г. N 986 определяет статус и права Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка. **Пунктом 2** данного указа закреплено, что Уполномоченный при Президенте РФ по правам ребенка назначается и освобождается от должности Президентом РФ. Данная должность внесена в **Реестр** должностей федеральной государственной гражданской службы, утвержденный **Указом** Президента РФ от 31 декабря 2005 г. N 1574. Обеспечение деятельности Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка возложено на аппарат Общественной палаты Российской Федерации.

Указом Президента РФ от 30 декабря 2009 г. N 1518 на должность Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка назначен П.А. Астахов. Официальный сайт Уполномоченного по правам ребенка (далее - Уполномоченного по правам ребенка): URL: <http://www.rfdeti.ru/>.

Уполномоченному при Президенте РФ по правам ребенка для выполнения возложенных на него обязанностей предоставляется право:

1) запрашивать и получать в установленном порядке необходимые сведения, документы и материалы от федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, организаций и должностных лиц;

2) беспрепятственно посещать федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления, организации;

3) проводить самостоятельно или совместно с уполномоченными государственными органами и должностными лицами проверку деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов РФ, а также должностных лиц, получать от них соответствующие разъяснения;

4) направлять в федеральные органы исполнительной власти, органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления и должностным лицам, в решениях или действиях (бездействии) которых он усматривает нарушение прав и интересов ребенка, свое заключение, содержащее рекомендации относительно возможных и необходимых мер восстановления указанных прав и интересов;

5) привлекать в установленном порядке для осуществления экспертных и научно-аналитических работ, касающихся защиты прав ребенка, научные и иные организации, а также ученых и специалистов, в том числе на договорной основе.

Следует отметить, что с момента создания и на сегодняшний день, заняв свое место в системе государственных органов, институт Уполномоченного по правам ребенка стал инструментом независимого государственного контроля за соблюдением прав и интересов ребенка, эффективным механизмом комплексной защиты прав и законных интересов как отдельных детей, так и целых групп. И об этом нагляднее всего свидетельствуют результаты деятельности Уполномоченного по правам ребенка.

Так, в рамках осуществления своих функций, Уполномоченный по правам ребенка, сотрудники аппарата и его представители в 2013 году организовали и приняли участие в более чем 30-ти крупных всероссийских и международных семинарах, съездах, форумах и конференциях*(14):

- заседание рабочей группы ЭГДО СГБМ в связи с подготовкой проектов меморандума ЭГДО СГБМ о приоритетных задачах на 2013-2017 годы и полномочий ЭГДО СГБМ (январь, Хельсинки);

- первое заседание Российско-Французской комиссии по защите прав детей в семейных конфликтах (январь, Париж);

- в рамках подготовки и проведения Всероссийской информкампании против насилия и жестокости в СМИ в различных субъектах РФ были организованы и проведены семинары "Информационная безопасность несовершеннолетних: диалог и ответственность государства и гражданского общества" с привлечением региональных уполномоченных и профильных специалистов (январь - Владимир, март - Астрахань, апрель - Оренбург, май - Иркутск);

- в рамках реализации Проекта "Применение Гаагских Конвенций по защите прав детей в Российской Федерации" состоялись 2 подготовительные рабочие поездки для российской делегации (февраль - Париж, июнь - Прага);

- международная конференция по вопросам информационной безопасности детей (февраль, Москва);

- в рамках обсуждения ФЦП "Россия без сирот" было проведено круглых стола (февраль-май, Москва, РИА "Новости");

- всероссийская конференция "Современные механизмы защиты прав семей с несовершеннолетними детьми: лучший российский опыт" (март, Якутск);

- презентация совместного с "Российской газетой" проекта - альбома "Россия без сирот" (март, Москва);

- VII съезд Уполномоченных по правам ребенка в субъектах РФ. Тема съезда: "Стратегия государственной политики России в сфере соблюдения прав ребенка на охрану жизни, здоровья, полноценное развитие и роль уполномоченных по правам ребенка в ее реализации" (апрель, Уфа);

- в рамках съезда состоялся Всероссийский семинар сотрудников органов опеки и попечительства (апрель, Уфа);

- совещание Федеральной службы исполнения наказаний по вопросам совершенствования оказания медицинской и психологической помощи детям домов ребенка УИС (май, Нижний Новгород);

- совещание по вопросам исполнения в субъектах РФ, входящих в состав ЮФО, [Указа](#) Президента РФ от 28 декабря 2012 г. N 1688 "О некоторых мерах по реализации государственной политики в сфере защиты детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей" (июнь, Астрахань);

- 13-ая конференция Альянса по борьбе под названием: "Украденные жизни, украденные деньги: цена современного рабства" (июнь, Вена);

- всероссийский семинар-совещание "Охрана психического здоровья детей и защита прав несовершеннолетних пациентов" (июль, Улан-Удэ);

- по инициативе Уполномоченного в начале учебного года в школах страны был организован всероссийский урок здоровья (сентябрь);

- всероссийская конференция "Крепкая семья-основа России" (сентябрь, Грозный);

- III Российско-американский форум "Защита детей от насилия и жестокости: возможности семьи, общества и государства" (Ханты-Мансийск, сентябрь);

- уполномоченный принял участие во Всероссийском дне бега "Кросс Нации-2013" (сентябрь, ХМАО);

- международный научно-практический семинар по актуальным вопросам в сфере семейного права и защиты прав детей (октябрь, Хельсинки);

- VIII съезд Уполномоченных по правам ребенка в субъектах РФ "Защита прав детей - жертв преступлений" (Краснодар, октябрь);

- в рамках Съезда состоялась Всероссийская конференция с участием иностранных экспертов "Защита прав детей, родители которых проживают на территории разных государств" (Краснодар, октябрь);

- круглый стол с прямыми включениями из регионов страны "Прямой диалог с Павлом Астаховым", тема "Семейное устройство детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей" (РИА "Новости", октябрь);
- заседание Детского общественного совета, посвященное Международному дню прав ребенка (ноябрь, Калуга);
- расширенное совещание руководителей территориальных органов ФССП по взысканию алиментов (ноябрь, Москва);
- круглый стол на тему бесплатной юридической помощи в России (ноябрь, Москва);
- всероссийский съезд директоров детских домов (ноябрь, Москва).

Всего в 2013 году Уполномоченный по правам ребенка лично проинспектировал 85 учреждений, сотрудниками юридического департамента Уполномоченного было проверено детских учреждений и органов системы профилактики в субъектах федерации, в том числе:

- Удмуртская Республика - 55;
- Москва - 180;
- Саратовская область - 55;
- Ленинградская область - 61;
- Санкт-Петербург - 128;
- Самарская область - 57;
- Республика Башкортостан - 71.

В декабре 2013 года закончены проверки всех субъектов РФ - 83 регионом стала Республика Башкортостан.

Уполномоченный по правам ребенка, выстраивая единую сеть уполномоченных по правам ребенка в субъектах РФ, является Председателем Ассоциации уполномоченных по правам ребенка в субъектах РФ (официальный сайт ассоциации: URL: <http://www.ombudsmandeti.ru/>).

3. **Пунктом 5** Указа Президента РФ от 1 сентября 2009 г. N 986 органам государственной власти субъектов РФ учредить должность регионального Уполномоченного по правам ребенка. Аналогичное положение содержится и в **п. 2** комментируемой статьи, в соответствии с которой законом и иным нормативным правовым актом субъекта РФ может учреждаться должность Уполномоченного по правам ребенка в субъекте РФ.

В нормативных правовых актах регионов определены задачи, принципы, полномочия, гарантии деятельности Уполномоченных по правам ребенка в субъектах РФ, вопросы организации и финансирования деятельности Уполномоченного по правам ребенка и его аппарата, вопросы его назначения и освобождения от должности.

При этом анализ правовой базы субъектов РФ в сфере регулирования вопросов деятельности Уполномоченного по правам ребенка свидетельствует о том, что не во всех регионах достигнуто единообразие в правовой регламентации института Уполномоченного по правам ребенка.

В ряде регионов (их большинство) институт Уполномоченного по правам ребенка закреплен законом субъекта РФ, см., например, **Закон** Санкт-Петербурга от 13 ноября 2009 г. N 528-98 "Об Уполномоченном по правам ребенка в Санкт-Петербурге"; **Областной закон** Ленинградской области от 29 декабря 2012 г. N 110-оз "Об Уполномоченном по правам ребенка в Ленинградской области"; **Закон** Республики Тыва от 31 июля 2011 г. N 808 ВХ-1 "Об Уполномоченном по правам ребенка в Республике Тыва"; **Закон** Забайкальского края от 31 октября 2013 г. N 876-33К "Об Уполномоченном по правам ребенка в Забайкальском крае"; **Закон** Тульской области от 1 апреля 2013 г. N 1891-ЗТО "Об уполномоченном по правам ребенка в Тульской области"; **Закон**

Камчатского края от 19 декабря 2013 г. N 366 "Об Уполномоченном по правам ребенка в Камчатском крае" и др.

В отдельных субъектах РФ - указами, постановлениями глав регионов, см., например, [Указ](#) Главы Республики Алтай, Председателя Правительства Республики Алтай от 23 мая 2011 г. N 106-у "Об Уполномоченном по правам ребенка в Республике Алтай"; [Указ](#) Президента РБ от 29 октября 2010 г. N 123 "Об Уполномоченном по правам ребенка в Республике Бурятия"; [Указ](#) Губернатора Сахалинской области от 13 января 2011 г. N 1 "Об утверждении Положения об уполномоченном при Губернаторе Сахалинской области по правам ребенка"; [Указ](#) Губернатора Омской области от 05 февраля 2010 г. N 7 "Об Уполномоченном при Губернаторе Омской области по правам ребенка"; [Указ](#) Губернатора Калининградской области от 24 сентября 2010 г. N 190 "Об Уполномоченном по правам ребенка в Калининградской области"; [постановление](#) губернатора Магаданской области от 20 апреля 2010 г. N 52-п "Об Уполномоченном при губернаторе Магаданской области по правам ребенка"; [постановление](#) Губернатора Амурской области от 30 января 2010 г. N 26 "Об учреждении должности уполномоченного по правам ребенка в Амурской области" и др.

В некоторых регионах вопросы, связанные с защитой прав ребенка, нашли свое отражение в законах об Уполномоченном по правам человека, см., например, [Закон](#) г. Москвы от 15 апреля 2009 г. N 6 "Об Уполномоченном по правам человека в городе Москве" и [постановление](#) Московской городской Думы от 23 сентября 2009 г. N 296 "О назначении на должность Уполномоченного по правам человека в городе Москве".

В субъектах РФ имеют место различия и в статусе Уполномоченного по правам ребенка. В ряде регионов Уполномоченный по правам ребенка осуществляет свою деятельность при главе региона, занимает должность государственной гражданской службы и не имеет независимого статуса*(15).

Различия в правовом статусе региональных детских омбудсменов оказывают влияние и на порядок их назначения на должность. Детский омбудсмен, имеющий независимый статус, в основном назначается на должность законодательным органом субъекта РФ. Вместе с тем в отдельных регионах, несмотря на закрепленный в региональном законодательстве независимый статус, Уполномоченный по правам ребенка назначается высшим должностным лицом субъекта РФ по согласованию с законодательным органом субъекта РФ.

В региональном законодательстве отсутствует единый подход в части определения круга субъектов, имеющих право вносить предложения (представления) о кандидатуре на должность Уполномоченного по правам ребенка в регионах. В некоторых субъектах РФ предложение (представление) о кандидатуре на должность детского омбудсмена может быть внесено только высшим должностным лицом региона ([ч. 1 ст. 6](#) Закона Хабаровского края от 23 ноября 2011 г. N 135 "Об уполномоченном по правам ребенка в Хабаровском крае"; [ч. 2 ст. 6](#) Закона Орловской области от 4 августа 2010 г. N 1097-ОЗ "Об Уполномоченном по правам ребенка в Орловской области"; [ч. 1 ст. 7](#) Закона Новгородской области от 1 июня 2010 г. N 755-ОЗ "Об Уполномоченном по правам ребенка в Новгородской области").

При этом в других регионах определен более широкий круг субъектов, имеющих право вносить предложения (представления) о кандидатуре на должность Уполномоченного по правам ребенка. [Частью 2 статьи 6](#) Закона Санкт-Петербурга от 13 ноября 2009 г. N 528-98 "Об Уполномоченном по правам ребенка в Санкт-Петербурге" предусмотрено, что предложения о кандидатах на должность Уполномоченного по правам ребенка могут вноситься в Законодательное Собрание Санкт-Петербурга Губернатором Санкт-Петербурга, постоянными комиссиями Законодательного Собрания Санкт-Петербурга, депутатскими объединениями (фракциями) и депутатами

Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. [Частью 1 статьи 6](#) Калужской области от 25 февраля 2011 г. N 108-ОЗ "Об Уполномоченном по правам ребенка в Калужской области" установлено, что предложения о кандидатах на должность Уполномоченного могут вноситься в Законодательное Собрание Калужской области Губернатором Калужской области, депутатом, группой депутатов, фракциями Законодательного Собрания Калужской области, Правительством Калужской области, представительными органами местного самоуправления муниципальных образований Калужской области, общественными объединениями. Согласно [части 2 статьи 6](#) Закона Владимирской области от 25 ноября 2010 г. N 108-ОЗ "Об Уполномоченном по правам ребенка во Владимирской области" кандидатуры на должность Уполномоченного по правам ребенка вносятся в Законодательное Собрание Владимирской области Губернатором Владимирской области, депутатами Законодательного Собрания Владимирской области, депутатскими объединениями (фракциями) в Законодательном Собрании Владимирской области, Общественной палатой Владимирской области.

В законодательстве субъектов РФ имеют место различия, касающиеся требований, предъявляемых к кандидатам на должность детского омбудсмена. На основании [статьи 5](#) Закона Санкт-Петербурга от 13 ноября 2009 г. N 528-98 "Об Уполномоченном по правам ребенка в Санкт-Петербурге" на должность Уполномоченного по правам ребенка назначается лицо, являющееся гражданином Российской Федерации, не совершившее порочащих его поступков, обладающее общественным авторитетом, знанием проблем детства и опытом защиты прав и законных интересов ребенка. В силу [статьи 5](#) Закона Хабаровского края от 23 ноября 2011 г. N 135 "Об уполномоченном по правам ребенка в Хабаровском крае" на должность Уполномоченного по правам ребенка назначается лицо, являющееся гражданином Российской Федерации, не моложе 35 лет, имеющее высшее профессиональное образование, а также познания в области права и свобод человека и гражданина. Согласно [части 2 статьи 6](#) Закона Рязанской области от 27 мая 2011 г. N 38-ОЗ "Об Уполномоченном по правам человека в Рязанской области и Уполномоченном по правам ребенка в Рязанской области" на должность Уполномоченного по правам ребенка может быть назначен гражданин Российской Федерации, достигший тридцатилетнего возраста, постоянно проживающий на территории Рязанской области не менее пяти лет, имеющий высшее юридическое образование, стаж работы по специальности не менее десяти лет.

Исходя из [статьи 5](#) Закона Владимирской области от 25 ноября 2010 г. N 108-ОЗ "Об Уполномоченном по правам ребенка во Владимирской области" на должность Уполномоченного по правам ребенка назначается лицо, являющееся гражданином Российской Федерации, не моложе 30 лет, имеющее высшее профессиональное образование и опыт работы в области защиты прав и законных интересов ребенка. [Пунктом 3](#) раздела I Положения об уполномоченном по правам ребенка в Белгородской области, утв. постановлением губернатора Белгородской области от 18 января 2012 г. N 3, детским омбудсменом может быть назначен гражданин Российской Федерации, имеющий высшее профессиональное образование по педагогической или юридической специальности, навыки работы с детьми или правозащитной деятельности. Следует подчеркнуть, что в отдельных регионах требования к кандидатам на должность Уполномоченного по правам ребенка вообще не нашли отражения в нормативных правовых актах, регламентирующих работу данного института. Так, не оговорены требования к кандидатам на должность детского омбудсмена в [Законе](#) Тульской области от 5 июля 2010 г. N 1458-ЗТО "Об уполномоченном при губернаторе Тульской области по правам ребенка и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Тульской области", [Законе](#) Воронежской

области от 26 июля 1999 г. N 101-II-O3 "О защите прав ребенка на территории Воронежской области" (с учетом изменений), [Законе](#) Астраханской области от 2 марта 2010 г. N 4/2010-O3 "Об Уполномоченном по правам ребенка в Астраханской области".

Основания, влекущие досрочное прекращение полномочий детских омбудсменов, в различных регионах Российской Федерации также имеют свои особенности. Помимо традиционного перечня оснований, при наступлении которых Уполномоченный по правам ребенка прекращает свои полномочия (нарушение ограничений, связанных с выполнением данным должностным лицом своих обязанностей, вступление в законную силу обвинительного приговора суда или судебного решения о применении к нему принудительных мер медицинского характера, об ограничении дееспособности либо о признании его недееспособным, безвестно отсутствующим или объявлении его умершим, письменное заявление о сложении своих полномочий, утрата гражданства Российской Федерации, неспособность по состоянию здоровья или по иным причинам в течение длительного времени (не менее четырех месяцев подряд) исполнять свои обязанности, смерть), в отдельных субъектах РФ полномочия детского омбудсмена могут быть прекращены в связи с утратой доверия (выражения ему недоверия) ([статья 8](#) Закона Санкт-Петербурга от 13 ноября 2009 г. N 528-98 "Об Уполномоченном по правам ребенка в Санкт-Петербурге", [статья 8](#) Оренбургской области от 4 марта 2011 г. N 4330/1017-IV-O3 "Об Уполномоченном по правам ребенка в Оренбургской области").

Нормативными правовыми актами субъектов РФ закреплена обязанность Уполномоченного по правам ребенка по подготовке доклада по итогам деятельности за прошедший год. При этом некоторыми регионами оговорена необходимость ежеквартального предоставления детским омбудсменом информации о своей работе. Так, в силу [части 3 статьи 9](#) Закона Владимирской области от 25 ноября 2010 г. N 108-O3 "Об Уполномоченном по правам ребенка во Владимирской области" Уполномоченный по правам ребенка ежеквартально направляет в Законодательное Собрание Владимирской области, Губернатору Владимирской области и в Общественную палату Владимирской области информацию о своей деятельности.

Представляется, что принятие специального федерального закона закрепит правовые ориентиры создания и деятельности региональных Уполномоченных по правам ребенка, что будет способствовать формированию условий повышения эффективности работы данного института.

Нельзя не отметить тот факт, что в нормативных правовых актах отдельных регионов закреплены вопросы, которые несут в себе особую социальную и общественную значимость и могут быть предложены для включения в федеральное и региональное законодательство других субъектов РФ. Прежде всего это касается полномочий региональных детских омбудсменов.

Так, согласно [части 5 статьи 11](#) Закона Хабаровского края от 23 ноября 2011 г. N 135 "Об уполномоченном по правам ребенка в Хабаровском крае" в качестве приоритетного направления деятельности Уполномоченного по правам ребенка закреплена защита прав и интересов детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, и иных категорий детей, находящихся в трудной жизненной ситуации, а также лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

В соответствии со [статьей 14](#) Закона г. Москвы от 15 апреля 2009 г. N 6 "Об Уполномоченном по правам человека в городе Москве", [статьей 15](#) Закона Санкт-Петербурга от 13 ноября 2009 г. N 528-98 "Об Уполномоченном по правам ребенка в Санкт-Петербурге", [статьей 17](#) Закона Хабаровского края от 23 ноября 2011 г. N 135 "Об уполномоченном по правам ребенка в Хабаровском крае", [статьей 15](#) Закона Владимирской области от 25 ноября 2010 г. N 108-O3 "Об Уполномоченном по правам ребенка во Владимирской области", [частью 4 статьи 19](#) Закона Рязанской области от 27

мая 2011 г. N 38-ОЗ "Об Уполномоченном по правам человека в Рязанской области и Уполномоченном по правам ребенка в Рязанской области", [статьей 16](#) Закона Орловской области от 4 августа 2010 г. N 1097-ОЗ "Об Уполномоченном по правам ребенка в Орловской области", [статьей 15](#) Закона Тамбовской области от 31 декабря 2009 г. N 609-З "Об Уполномоченном по правам ребенка в Тамбовской области", [статьей 16](#) Закона Оренбургской области от 4 марта 2011 г. N 4330/1017-IV-ОЗ "Об Уполномоченном по правам ребенка в Оренбургской области", [пунктом 18.6](#) раздела V Положения об уполномоченном по правам ребенка в Белгородской области, утв. [постановлением](#) губернатора Белгородской области от 18 января 2012 г. N 3, закрепляется институт общественных помощников Уполномоченного по правам ребенка, в том числе в части организации общественных приемных в муниципальных образованиях субъекта РФ. Следует обратить внимание, что общественные приемные Уполномоченного по правам ребенка успешно функционируют в Санкт-Петербурге, Оренбургской области, Хабаровском крае и других регионах России.

В силу [подпункта 1 части 1 статьи 11](#) Закона Санкт-Петербурга от 13 ноября 2009 г. N 528-98, [пункта 11 статьи 13](#) Закона Хабаровского края от 23 ноября 2011 г. N 135 "Об уполномоченном по правам ребенка в Хабаровском крае", [пункта 2 статьи 6](#) Закона Астраханской области от 2 марта 2010 г. N 4/2010-ОЗ "Об Уполномоченном по правам ребенка в Астраханской области", [части 2 статьи 17](#) Закона Калужской области от 25 февраля 2011 г. N 108-ОЗ "Об Уполномоченном по правам ребенка в Калужской области", [статьи 22](#) Закона Новгородской области от 1 июня 2010 г. N 755-ОЗ "Об Уполномоченном по правам ребенка в Новгородской области", [пункта 7 части 2 статьи 11](#) Закона Рязанской области от 27 мая 2011 г. N 38-ОЗ "Об Уполномоченном по правам человека в Рязанской области и Уполномоченном по правам ребенка в Рязанской области" за Уполномоченным по правам ребенка закреплено право на безотлагательный (внеочередной, первоочередной) прием по вопросам своей деятельности руководителями и другими должностными лицами органов государственной власти, органов местного самоуправления, руководителями организаций.

На основании [пункта 10 части 1 статьи 17](#) Закона Калужской области от 25 февраля 2011 г. N 108-ОЗ "Об Уполномоченном по правам ребенка в Калужской области", [пункта 18.8](#) раздела V Положения об уполномоченном по правам ребенка в Белгородской области, утв. [постановлением](#) губернатора Белгородской области от 18 января 2012 г. N 3, [пункта 6 статьи 4](#) Закона Орловской области от 4 августа 2010 г. N 1097-ОЗ "Об Уполномоченном по правам ребенка в Орловской области" Уполномоченный по правам ребенка вправе организовывать проведение конференций, семинаров, дискуссий, "круглых столов" по проблемам, связанным с обеспечением и защитой прав ребенка.

Таким образом, в настоящее время не теряет своей актуальности разработка федерального закона по вопросам деятельности Уполномоченного по правам ребенка в связи с необходимостью выработки системного подхода к построению работы данного института.

Представляется, что при разработке проекта федерального закона целесообразно учитывать успешный опыт применения регионального законодательства в сфере регулирования деятельности Уполномоченного по правам ребенка.

Нельзя не отметить, что в условиях современных реалий назрела необходимость в расширении круга полномочий, отнесенных к компетенции Уполномоченного по правам ребенка.

Знаковое значение имело принятие [Федерального закона](#) от 3 декабря 2011 г. N 378-ФЗ, которым был внесен ряд изменений в законодательные акты Российской

Федерации в связи с введением института Уполномоченного по правам ребенка. В целях конкретизации уже имеющихся у детских омбудсменов федерального и регионального уровней полномочий и предоставления им дополнительных полномочий внесены коррективы в федеральные законы, посвященные основным гарантиям прав ребенка, профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, исполнению наказания, государственной регистрации прав на недвижимость, актам гражданского состояния, государственному банку данных о детях, оставшихся без попечения родителей.

4. В силу значимости должности Уполномоченного по правам ребенка, его деятельность защищена специальными нормами, предусматривающими применение мер ответственности в случае создания препятствий в ее осуществлении (при условии, что такая деятельность законна). Так, [ч. 1 ст. 17.2.1 КоАП РФ](#) установлено, что вмешательство в деятельность Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка с целью повлиять на его решение влечет наложение административного штрафа в размере от одной тысячи до двух тысяч рублей. Согласно [ч. 2 ст. 17.2.1 КоАП РФ](#) неисполнение должностными лицами законных требований Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка влечет наложение административного штрафа в размере от двух тысяч до трех тысяч рублей. В [ч. 3 ст. 17.2.1 КоАП РФ](#) предусмотрено, что воспрепятствование деятельности Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка виной форме влечет наложение административного штрафа в размере от одной тысячи до трех тысяч рублей.

Нормы об административной ответственности за воспрепятствование законной деятельности Уполномоченного по правам ребенка имеются и в ряде законодательных актов субъектов РФ. Так, например, Закон Саратовской области от 29 июля 2009 г. N 104-ЗСО "Об административных правонарушениях на территории Саратовской области" ст. 7.3 устанавливает, что вмешательство в деятельность Уполномоченного по правам ребенка в Саратовской области с целью повлиять на его решения влечет наложение административного штрафа в размере от одной тысячи до двух тысяч рублей ([ч. 1](#)). Согласно [ч. 2](#) этой же статьи неисполнение должностными лицами законных требований Уполномоченного по правам ребенка в Саратовской области влечет наложение административного штрафа в размере от двух тысяч до трех тысяч рублей. Воспрепятствование деятельности Уполномоченного по правам ребенка в Саратовской области в иной форме ([ч. 3](#)) влечет наложение административного штрафа в размере от одной тысячи до трех тысяч рублей.

На территории Иркутской области действует специальный закон - [Закон Иркутской области от 17 октября 2011 г. N 89-ОЗ "Об административной ответственности за воспрепятствование законной деятельности уполномоченного по правам ребенка в Иркутской области"](#).

[Статья 17. Утратила силу с 1 января 2005 г.](#)

[Статья 18. Утратила силу с 1 января 2005 г.](#)

[Статья 19. Утратила силу с 1 января 2005 г.](#)

[Статья 20. Утратила силу с 1 января 2005 г.](#)

[Статья 21. Финансирование мероприятий по реализации государственной политики в интересах детей](#)

1. Комментируемая [статья](#) в качестве источников поступления денежных средств для реализации государственной политики в интересах детей называет:

- федеральный бюджет;
- внебюджетные источники;
- бюджеты субъектов РФ.

Во многих правовых актах, принятых во исполнение норм комментируемого [Закона](#), содержатся более конкретные ссылки на источники финансирования. В частности, в [п. 2](#) постановления Правительства РФ от 28 марта 2012 г. N 248 "О государственном докладе о положении детей и семей, имеющих детей, в Российской Федерации" установлено, что финансовое обеспечение расходов, связанных с опубликованием и распространением государственного доклада о положении детей и семей, имеющих детей, в Российской Федерации, осуществляется в пределах бюджетных ассигнований федерального бюджета, предусмотренных Министерству труда и социальной защиты РФ на содержание центрального аппарата.

Основные мероприятия государственной политики в отношении детей реализуются в рамках федерального бюджета. Необходимый объем денежных средств на обеспечение гарантий, предусмотренных в комментируемом [Законе](#), закладывается в бюджете субъектов РФ на очередной финансовый год.

Обеспечение социальных гарантий детям как раз относится к предметам совместного ведения. Согласно [ст. 85](#) Бюджетного кодекса РФ расходные обязательства субъекта РФ возникают, в том числе, в результате принятия законов и иных нормативных правовых актов субъектов РФ при осуществлении органами государственной власти субъектов РФ полномочий по предметам совместного ведения. Таким образом, за счет средств субъектов РФ обеспечиваются гарантии, которые названы в федеральном законодательстве (в т.ч. в комментируемом [Законе](#)), а также в законодательстве отдельных субъектов РФ.

В частности, средства субъекта РФ могут выделяться на приобретение лекарственных средств и средств реабилитации для детей-инвалидов, не предусмотренных федеральным списком, если в субъекте РФ принят нормативный акт о дополнительном лекарственном обеспечении таких детей.

Кроме того, за счет средств региональных бюджетов осуществляется решение вопросов социальной поддержки детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, за исключением детей, обучающихся в федеральных образовательных учреждениях ([п. 2 ст. 26.3](#) Федерального закона от 6 октября 1999 г. N 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации"). Такая гарантия предусмотрена на федеральном уровне, поэтому выделение средств на ее реализацию обязательно для всех субъектов РФ без исключения.

Из бюджета РФ может производиться субсидирование мероприятий, относящихся к вопросам совместного ведения РФ и ее субъектов. Субсидии зачисляются в бюджет соответствующего субъекта РФ на счет территориального органа Федерального казначейства, открытый для кассового обслуживания исполнения бюджета субъекта РФ. Перераспределением размеров выделенных субсидий между субъектами РФ занимается Министерство финансов РФ.

2. Рассмотрим отдельные вопросы организации финансового обеспечения реализации мер защиты прав детей на отдых и оздоровление, о которых речь идет в [ст. 12](#) комментируемого Закона.

Субсидии на реализацию мероприятий по проведению оздоровительной кампании детей, находящихся в трудной жизненной ситуации предоставляются в целях софинансирования расходных обязательств субъектов РФ по финансовому

обеспечению мероприятий по проведению оздоровительной кампании. Субсидии являются источником финансового обеспечения расходов на оплату (полную или частичную) стоимости:

- путевок для детей в организации отдыха детей и их оздоровления, включающих питание;
- питания детей в организованных органами исполнительной власти субъектов РФ или органами местного самоуправления детских оздоровительных лагерях с дневным пребыванием детей;
- проезда на междугородном транспорте организованных групп детей к местам отдыха и обратно.

Условия и порядок оплаты (полной или частичной) стоимости питания детей в детских оздоровительных лагерях с дневным пребыванием, стоимости проезда на междугородном транспорте организованных групп детей к местам отдыха и обратно и стоимости путевок для детей в организации отдыха детей и их оздоровления, включающих питание, устанавливаются субъектами РФ.

Условий предоставления субсидии несколько, а именно:

- наличие в бюджете субъекта РФ бюджетных ассигнований на исполнение расходного обязательства субъекта РФ по финансовому обеспечению мероприятий по проведению оздоровительной кампании;
- наличие нормативного правового акта субъекта РФ, устанавливающего уполномоченный орган исполнительной власти субъекта РФ по организации и проведению оздоровительной кампании детей в субъекте РФ;
- наличие нормативного правового акта субъекта РФ, устанавливающего расходное обязательство субъекта РФ по финансовому обеспечению мероприятий по проведению оздоровительной кампании;
- обязательство субъекта РФ по обеспечению соответствия значения показателя, устанавливаемого нормативным правовым актом субъекта РФ, значению показателя результативности предоставления субсидии, установленному соглашением между Министерством труда и социальной защиты РФ и высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ о предоставлении субсидии.

Субсидии перечисляются на основании заявок субъектов РФ, а также условий соглашений о предоставлении субсидий.

Контроль за соблюдением субъектами РФ условий предоставления субсидий осуществляется Министерством труда и социальной защиты РФ и Федеральной службой финансово-бюджетного надзора.

Статья 22. Государственный доклад о положении детей и семей, имеющих детей, в Российской Федерации

1. Ежегодный государственный доклад о положении детей и семей, имеющих детей, в РФ является официальным документом, который подготавливается в целях обеспечения государственных органов управления и населения России объективной систематизированной аналитической информацией о положении детей и семей, имеющих детей, и тенденциях его изменения.

Положение детей и семей, имеющих детей, в государстве постоянно меняется с учетом объективных экономических факторов, а также под влиянием проводимых государством социально-экономических преобразований, принимаемых экономических, правовых, социальных и иных мерах по обеспечению прав детей.

В первую очередь, государственный доклад необходим, чтобы отслеживать и анализировать эффективность мер государственной политики за истекший период. Органы государственной власти должны знать сильные и слабые стороны проводимых

мероприятий по обеспечению гарантий прав детей, семей, имеющих детей, и ориентироваться на конкретные статистические данные. Доклад является основой для определения приоритетных областей и направлений деятельности по решению проблем материнства и детства, а также для разработки необходимых мероприятий по обеспечению прав детей, их выживания, защиты и развития. В докладе используются официальные данные государственной статистики и отчетности, а также аналитические разработки.

В докладе освещаются вопросы состояния здоровья, питания, образования, воспитания и развития детей, трудовой занятости подростков, положения детей, оставшихся без попечения родителей, детей-инвалидов, детей, проживающих в [районах](#) Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, детей из семей беженцев и вынужденных переселенцев, а также других детей, находящихся в трудной жизненной ситуации, а также вопросы материального благополучия и положения семей, имеющих детей.

Государственный доклад о положении детей и семей, имеющих детей, в Российской Федерации (далее - доклад) разрабатывается ежегодно. Структуру доклада составляют разделы и подразделы, в которых содержится в том числе следующая информация:

- количественные и качественные характеристики положения детей и семей, имеющих детей, в России за отчетный год и в динамике за последние 3 года;
- данные о совокупном объеме финансовых ресурсов, направленных на улучшение социально-экономического положения детей и семей, имеющих детей, в том числе по источникам финансового обеспечения;
- информация об основных проблемах, связанных с положением детей и семей, имеющих детей, в Российской Федерации, и о тенденциях их изменения за отчетный год;
- сведения о принятых в отчетном году нормативных правовых актах РФ (полное название, дата принятия, номер), а также о мерах по обеспечению прав и интересов детей и семей, имеющих детей, принятых в отчетном году органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ.

Как мы видим, большую часть доклада составляет статистическая информация. Она формируется субъектами официального статистического учета. Кроме того, в качестве показателей социально-экономического положения семей, имеющих детей, в докладе используются данные, получаемые федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, а также материалы организаций, занимающихся вопросами семьи и детства.

2. [Часть 2](#) комментируемой статьи ссылается на постановление Правительства РФ, которое содержит ряд положений, прямо названных в этой норме.

Таким постановлением является [постановление](#) Правительства РФ от 28 марта 2012 г. N 248, утвердившее [Правила](#) разработки государственного доклада о положении детей и семей, имеющих детей, в Российской Федерации.

В [приложении](#) к названным Правилам определена структура государственного доклада. Перечислим ее положения:

- 1) основные демографические характеристики;
- 2) уровень жизни семей, имеющих детей:
 - социально-экономические условия реализации государственной политики в отношении семей, имеющих детей;
 - оценка социально-экономического положения семей, имеющих детей;

- государственные пособия и дополнительные меры государственной поддержки семей, имеющих детей;

- меры налоговой поддержки семей, имеющих детей;

- пенсионное обеспечение семей, имеющих детей, государственная социальная помощь, денежные выплаты семьям с детьми-инвалидами; государственная социальная помощь малоимущим семьям;

- меры поддержки многодетных семей;

3) жилищные условия семей, имеющих детей

- обеспечение жильем молодых семей, имеющих детей;

- обеспечение жильем многодетных семей;

- обеспечение жильем детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей;

4) состояние здоровья женщин и детей, в том числе:

- оценка состояния здоровья женщин и детей;

- обязательное медицинское страхование женщин и детей, доступность квалифицированной медицинской помощи и лекарственное обеспечение женщин и детей

- формирование здорового образа жизни детей;

5) состояние питания детей;

6) образование, воспитание и развитие детей:

- доступность дошкольных образовательных учреждений (организаций);

- общее образование;

- профессиональное образование;

- воспитание и развитие детей;

- обучение детей с ограниченными возможностями здоровья;

- поддержка одаренных детей;

7) развитие досуга детей и семей, имеющих детей;

- организация культурного досуга детей и семей, имеющих детей;

- развитие детского и семейного спорта, физической культуры и туризма;

- организация отдыха и оздоровления детей;

8) трудовая занятость подростков и родителей, имеющих детей:

- условия и режимы труда и отдыха подростков и родителей, несовершеннолетних детей; соблюдение трудовых прав подростков и меры по недопущению вовлечения несовершеннолетних в наихудшие формы детского труда;

- содействие занятости подростков, в том числе детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, детей-инвалидов и детей, состоящих на учете в органах внутренних дел;

- профессиональная подготовка и переподготовка родителей с детьми дошкольного возраста, в том числе многодетных родителей и родителей, имеющих детей-инвалидов;

- содействие совмещению родителями приносящей доход деятельности с выполнением семейных обязанностей, в том числе путем развития форм присмотра и ухода за детьми;

9) профилактика семейного неблагополучия, социального сиротства и жестокого обращения с детьми, в том числе:

- развитие системы социального обслуживания семьи и детей;

- предоставление социальных услуг семьям, имеющим детей, и детям, в том числе находящимся в социально опасном положении;

- предоставление социальных услуг семьям, имеющим детей-инвалидов;

- развитие социального патроната в отношении семей, находящихся в социально опасном положении;
- устройство детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, на воспитание в семье;
- устройство детей в организации (учреждения) для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей;
- деятельность органов внутренних дел по профилактике семейного неблагополучия и жестокого обращения с детьми;
- деятельность органов опеки и попечительства, органов, осуществляющих управление в сфере образования, здравоохранения, социальной защиты населения, по делам молодежи по профилактике семейного неблагополучия и жестокого обращения с детьми;
- деятельность комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав;
- 10) укрепление института семьи, духовно-нравственных традиций семейных отношений;
- 11) профилактика безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних и в Минобрнауки России, в отношении;
- 12) положение несовершеннолетних, находящихся в специальных учебно-воспитательных учреждениях (организациях) для детей и подростков с девиантным поведением;
- 13) положение несовершеннолетних, отбывающих наказание в воспитательных колониях.

Сведения по вышеперечисленным вопросам предоставляются профильными министерствами и ведомствами, в частности, информацию о положении несовершеннолетних, отбывающих наказание в воспитательных колониях предоставляет ФСИН России.

Органы исполнительной власти и организации, участвующие в подготовке разделов (подразделов) доклада, ответственны за своевременное представление информации для подготовки доклада, ее объективность, полноту и качество.

Для проведения его общественного обсуждения доклад размещается на официальном сайте Министерства труда и социальной защиты России в сети Интернет. Срок общественного обсуждения доклада определяется Министерством труда и социальной защиты Российской Федерации и указывается при размещении доклада на сайте. При этом минимально установленный срок составляет 14 дней. Доклад распространяется бесплатно.

Информация о результатах общественного обсуждения доклада обобщается и направляется Министерством труда и социальной защиты РФ в Правительство РФ не позднее 30 дней со дня окончания общественного обсуждения.

Доклад публикуется в виде отдельного издания и направляется в федеральные органы государственной власти, Уполномоченному при Президенте РФ по правам ребенка, в высшие исполнительные органы государственной власти субъектов РФ и в организации, занимающиеся вопросами семьи и детства.

Глава IV. Гарантии исполнения настоящего федерального закона

Статья 23. Судебный порядок разрешения споров при исполнении настоящего Федерального закона

1. Вред, причиненный ребенку, должен возмещаться по тем же основаниям и на тех же условиях, что и вред, причиненный взрослому человеку. В результате

причинения вреда может пострадать здоровье или имущество ребенка, а также может быть причинен моральный вред. Под моральным вредом понимаются нравственные и психические страдания ребенка, которому причинен вред.

Право на возмещение вреда означает возможность ребенка требовать от обязанного лица полного восстановления нарушенного имущественного или личного неимущественного права, компенсации понесенных либо предстоящих потерь и возможность удовлетворения этого требования.*[\(16\)](#)

Пожалуй, наиболее распространенными видами исковых заявлений о возмещении ущерба, причиненного ребенку, являются:

- иски о возмещении ущерба, причиненного некачественным товаром, работой или услугой в соответствии с законодательством о защите прав потребителей;
- иски о расторжении договоров купли-продажи вследствие нарушения договорных обязательств;
- иски о взыскании морального вреда;
- иски о возмещении ущерба, причиненного дорожно-транспортным происшествием;
- иски о возмещении ущерба, нанесенного затоплением квартиры;
- иски о возмещении вреда в связи со смертью кормильца.*[\(17\)](#)

В одном исковом заявлении о возмещении ущерба могут содержаться требования исключительно имущественного характера, или требования возместить моральный ущерб, или требования возместить нанесенный и материальный, и моральный ущерб одновременно.

Следует отметить, что [Федеральным законом](#) от 21 ноября 2011 г. N 324-ФЗ "О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации" предусмотрена возможность получения гражданами РФ бесплатной квалифицированной юридической помощи. Такая помощь оказывается в виде правового консультирования в устной и письменной форме, составления заявлений, жалоб, ходатайств и других документов правового характера, представления интересов гражданина в судах, государственных и муниципальных органах, организациях в случаях и в порядке, которые установлены указанным федеральным законом, другими федеральными законами и законами субъектов РФ, а также в иных не запрещенных законодательством видах.

На основании [ст. 20](#) Федерального закона от 21 ноября 2011 г. N 324-ФЗ "О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации" право на получение всех перечисленных видов бесплатной юридической помощи в рамках государственной системы бесплатной юридической помощи имеют, в том числе, дети-сироты, а также их законные представители и представители, если они обращаются за оказанием бесплатной юридической помощи по вопросам, связанным с обеспечением и защитой прав и законных интересов таких детей.

Самостоятельно реализовать свое право обратиться за возмещением вреда ребенок может лишь по достижении возраста 14 лет ([ст. 56](#) СК РФ). Обращаться за возмещением вреда ребенок может, в первую очередь, к причинителю вреда или в суд.

Обычно права ребенка защищает один из его родителей, а при отсутствии родителей - иной законный представитель ребенка (усыновитель, опекун, попечитель ребенка). В соответствии с [п. 3 ст. 36](#) ГК РФ родители, опекуны и попечители ребенка обязаны заботиться о содержании, об обеспечении его уходом и лечением, защищать его права и интересы. Кроме того, опекуны и попечители несовершеннолетних должны заботиться об их обучении и воспитании.

Так, например, мать 13-летнего Ильи Юринова обратилась с иском в Калининский райсуд Чебоксар на директора и учителя школы, которые насильно отстригли волосы с затылка мальчика, потребовав с ответчиков компенсации

причиненного морального вреда. Ранее Прокуратура Калининского района Чебоксар, и Минобразования республики признали факт нарушения прав ребенка и неправомерность действий педагогов. Впоследствии Управление образования согласилось с оценкой прокуратуры и наказало виновных: оба учителя получили выговоры, математик был уволен. Коллегия по гражданским делам Верховного Суда Чувашии оставила в силе решение Калининского райсуда Чебоксар, присудившего компенсацию морального вреда, причиненного ребенку незаконными действиями педагогов, в размере 2 000 рублей. ^{*(18)}

Если вред причинен одним ребенком другому во время школьных занятий, т.е. в то время, когда он находился под надзором школы, которая должна была осуществлять этот надзор надлежащим образом, то ответственность за вред, должна нести школа, а не родители малолетнего причинителя вреда. Например, если во время школьной перемены несовершеннолетний получил перелом руки по вине другого подростка, то родители пострадавшего ребенка вправе обратиться в суд с иском о возмещении вреда здоровью и о компенсации морального вреда.

Школа может быть освобождена от ответственности только в том случае, если бы в суде она доказала, что вред возник не по ее вине в осуществлении надзора. При этом ответственность за причинение морального вреда несовершеннолетними может быть возложена на родителей.

2. В том случае, когда родители не исполняют свою обязанность отстаивать права ребенка (в том числе не по своей вине), с требованиями в суд может обратиться представитель ребенка, назначенный ему органом опеки и попечительства, либо орган (организация), на который возложена обязанность по защите прав детей.

Правом на обращение в суд обладают работники, которые осуществляют функции по воспитанию, обучению, охране здоровья, социальной защите и социальному обслуживанию ребенка, содействуют его социальной адаптации, социальной реабилитации в соответствующих организациях (учреждениях):

- педагогические работники организаций, осуществляющих образовательную деятельность;
- медицинские работники медицинских организаций,
- социальные работники,
- психологи,
- другие специалисты.

Согласно [п. 1](#) Требований, утвержденных [постановлением](#) Правительства РФ от 7 июля 2011 г. N 558, организации для детей-сирот обеспечивают условия пребывания в них детей-сирот, а также содержание, воспитание, образование детей, защиту их прав и законных интересов.

Дети, находящиеся в организациях для детей-сирот, имеют право на содержание, воспитание, образование, всестороннее развитие, уважение их человеческого достоинства, защиту их прав и законных интересов, причитающиеся им алименты, пенсии, пособия и иные социальные выплаты, сохранение права собственности на жилое помещение или права пользования жилым помещением либо, если отсутствует жилое помещение, получение жилого помещения в соответствии с [жилищным законодательством](#) ([ст. 155.3](#) СК РФ), а также другие права, предусмотренные законодательством.

Право каждого ребенка жить и воспитываться в семье, которое провозглашается [ст. 54](#) СК РФ, обеспечивается посредством создания условий для возврата детей, оставшихся без попечения родителей, в родную семью, а при невозможности воссоединения семьи - условий для устройства детей на воспитание в семью (на усыновление (удочерение), под опеку (попечительство), в том числе в приемную или

патронатную семью). В этих целях для каждого ребенка, находящегося в организации для детей-сирот, должен разрабатываться индивидуальный маршрут социализации, направленный на максимально возможное сокращение сроков его пребывания в организации.

Пунктом 2 ст. 122 СК РФ установлена обязанность руководителей организаций для детей-сирот в семидневный срок со дня, когда им стало известно, что ребенок может быть передан на воспитание в семью, сообщить об этом в орган опеки и попечительства по месту нахождения данной организации.

При этом руководителями организаций для детей-сирот в органы опеки и попечительства одновременно представляется извещение об установлении, изменении, уточнении и (или) снятии диагноза либо изменении иных данных о состоянии здоровья, физического и умственного развития у детей-сирот по форме, утвержденной [приложением N 2](#) к приказу Минздравсоцразвития России от 25 июня 2010 г. N 480н "О порядке предоставления сведений о состоянии здоровья детей, оставшихся без попечения родителей, для внесения в государственный банк данных о детях, оставшихся без попечения родителей". Извещение на детей, у которых изменились данные о состоянии здоровья, физическом и умственном развитии, представляется руководителями организаций для детей-сирот в органы опеки и попечительства в семидневный срок со дня, когда руководителям организаций стало известно об изменениях, но не реже одного раза в год на каждого ребенка.

Организация для детей-сирот также участвует в пределах своей компетенции в индивидуальной профилактической работе с детьми, находящимися в этих организациях, предполагающей осуществление деятельности по своевременному выявлению несовершеннолетних и семей, находящихся в социально опасном положении, а также по их социально-педагогической реабилитации и (или) предупреждению совершения ими правонарушений и антиобщественных действий.

Деятельность организации для детей-сирот по обеспечению защиты прав и законных интересов детей осуществляется во взаимодействии с органами опеки и попечительства, органами, осуществляющими управление в сфере образования, органами управления здравоохранением, органами социальной защиты населения и иными государственными органами, организациями и службами.

В рамках действующего законодательства организации для детей-сирот в целях защиты прав и законных интересов детей-сирот осуществляют деятельность, направленную на профилактику социального сиротства, содействие устройству детей на воспитание в семьи граждан РФ, постоянно проживающих на территории РФ, а также на обеспечение социальной, в том числе постинтернатной адаптации детей.

Например, если в период пребывания ребенка в доме ребенка ему во время драки с посторонним лицом причинен вред здоровью, то администрация учреждения, в котором этот ребенок находится под опекой, вправе подать иск к причинителю вреда.

Основанием возникновения права на возмещение вреда является совершение правонарушения, повлекшего неблагоприятные последствия имущественного или неимущественного характера ребенку или угрозу причинения таких последствий.

Потерпевший ребенок или лица, защищающие его интересы, могут требовать полного возмещения вреда, обратившись к компетентным органам государства.

Органами, участвующими в реализации прав ребенка, являются:

- органы опеки и попечительства;
- прокурор;
- комиссии по делам несовершеннолетних;
- Уполномоченный по правам ребенка при Президенте РФ;
- уполномоченные по правам ребенка в субъектах РФ;

- организации для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей;
- другие органы и организации, на которые возложена такая обязанность государством.

Компетентные органы, занятые в области защиты прав детей, имеют различный круг полномочий. Так, по закону прокурор вправе в интересах детей обратиться в суд с заявлением, в частности, о признании брака недействительным, о лишении родительских прав, об отмене усыновления. Прокурор также участвует в разбирательстве дел по спорам, связанным с восстановлением в родительских правах, об ограничении родительских прав. Органы опеки и попечительства обязаны уведомить прокурора об отобрании ребенка.

В соответствии со [ст. 45](#) ГПК РФ прокурор вправе обратиться в суд с заявлением в защиту прав, свобод и законных интересов или одного ребенка, или неопределенного круга лиц, например, в интересах всех детей, воспитывающихся в конкретном детском дошкольном учреждении. По закону прокурор может выступить в защиту нарушенных или оспариваемых социальных прав, свобод и законных интересов в сфере:

- трудовых (служебных) отношений и иных непосредственно связанных с ними отношений;
- защиты семьи, материнства, отцовства и детства;
- социальной защиты, включая социальное обеспечение;
- обеспечения права на жилище в государственном и муниципальном жилищных фондах;
- охраны здоровья, включая медицинскую помощь;
- обеспечения права на благоприятную окружающую среду;
- образования.

Прокурор, подавший заявление, пользуется всеми процессуальными правами и несет все процессуальные обязанности истца, за исключением права на заключение мирового соглашения и обязанности по уплате судебных расходов. Прокурор также вступает в процесс и дает заключение по делам о выселении, о восстановлении на работе, о возмещении вреда, причиненного жизни или здоровью.

Рассмотрим более подробно одно из судебных дел, наглядным образом демонстрирующее удовлетворение требования прокурора о взыскании морального вреда в пользу несовершеннолетнего (со ссылками на правовые нормы, которыми руководствовался суд при вынесении решения). Так, И.о. Сквородинского транспортного прокурора Конюшихин В.О. (далее - И.о. прокурора) обратился в суд с иском в интересах несовершеннолетней Л.Н.А., *. *.2005 года рождения, к А.Т.А. о возмещении морального вреда. В судебном заседании И.о. прокурора в обоснование предъявленного требования пояснил, что приговором мирового судьи Амурской области по Сквородинскому районному судебному участку N 1 Жужжалкиной Е.В. от * августа 2009 года А.Т.А. признана виновной в совершении преступления, предусмотренного [ст. 156](#) УК РФ. Кроме того, решением Сквородинского районного суда от * февраля 2010 года А.Т.А. лишена родительских прав в отношении своих несовершеннолетних детей: Л.Ж.А., *. *.2001 года рождения, Л.А.А., *. *.2003 года рождения, Л.Н.А., *. *.2005 года рождения, Л.В.А., *. *.2006 года рождения.

Установлено, что А.Т.А. длительное время нигде не работала, злоупотребляла спиртными напитками, вела аморальный образ жизни, имела на иждивении четверых несовершеннолетних детей, от воспитания которых самоустранилась. Единственным доходом семьи являлась пенсия по потере кормильца, которая выплачивалась детям А.Т.А. с сентября 2009 года, а А.Т.А. тратила ее на приобретение спиртных напитков. В доме отсутствовали запасы продуктов питания, дети часто голодали. Семья проживала в частном неблагоустроенном доме с печным отоплением, санитарное состояние дома

было неудовлетворительное. У детей отсутствовали места для сна и отдыха, не было постельного белья, предметов личной гигиены. Дети ходили в грязной, непригодной для ношения одежде. В доме, где проживала семья, собирались посторонние люди, ведущие аморальный образ жизни, совместно с которыми А.Т.А. распивала спиртные напитки. В адрес детей А.Т.А. постоянно высказывала упреки, крики, нецензурную брань. Ответчица безжалостно и равнодушно относилась к страданиям своих детей. У гр. А.Т.А. отсутствовало желание изменить и улучшить семейно-бытовые условия, отношение к родительским обязанностям. Дети в этой семье страдали от пьянства и безразличного отношения родителя. Своими действиями А.Т.А. причиняла детям психические страдания, вред их нравственному и физическому развитию. Таким образом, дети не получали, так необходимых для их возраста, духовного и физического развития личности ухода, заботы и любви.

В [Венской декларации](#) о программе действий ООН, принятой Всемирной конференцией по правам человека 3 мая 1993 года утвержден принцип "первоочередное внимание детям". В целях поощрения уважения прав ребенка на выживание, защиту, развитие и участие, а также исходя из [ч. 1 ст. 65 СК РФ](#), родительские права не могут осуществляться в противоречии с интересами детей. Обеспечение интересов детей должно быть предметом основной заботы их родителей. При осуществлении родительских прав родители не вправе причинять вред физическому и психическому здоровью детей, их нравственному развитию. Способы воспитания детей должны исключать пренебрежительное жестокое, грубое, унижающее человеческое достоинство обращение, оскорбление или эксплуатацию детей.

Согласно [ст. 38 Конституции РФ](#) забота о детях, их воспитании - это и право и обязанность родителей. Обязанность родителей состоит не только в обеспечении надлежащего воспитания и развития несовершеннолетних, но и в защите их прав и законных интересов. Родители, осуществляющие родительские права в ущерб интересам детей, несут ответственность в установленном законом порядке.

Преступными действиями ответчицы были грубо нарушены права детей, закрепленные в [ст. 54 СК РФ](#), в соответствии с которыми каждый ребенок имеет право жить и воспитываться в семье, право на заботу со стороны родителей, право на совместное с ними проживание, кроме того, она не обеспечивала своего ребенка материально, не поддерживала духовно, не способствовала его интеллектуальному развитию.

Виновными действиями ответчицы - отсутствием надлежащей заботы, лишением тепла, пищи, иных жизненно важных потребностей, детям причинены физические и нравственные страдания.

Согласно [ст. 1064 ГК РФ](#) вред, причиненный личности или имуществу гражданина, а также вред, причиненный имуществу юридического лица, подлежит возмещению в полном объеме лицом, причинившим вред.

В соответствии со [ст. 150 ГК РФ](#) жизнь и здоровье, достоинство личности, личная неприкосновенность, иные личные неимущественные права и другие материальные блага, принадлежащие гражданину от рождения или в силу закона, неотчуждаемы и непередаваемы иным способом. Нематериальные блага защищаются нормами действующего законодательства, в частности согласно ГК РФ - защита гражданских прав осуществляется путем компенсации морального вреда.

В соответствии со [ст. 151 ГК РФ](#), если гражданину причинен моральный вред (физические или нравственные) страдания действиями, нарушающими его личные неимущественные права либо посягающими на принадлежащие гражданину другие нематериальные блага, а также в других случаях, предусмотренных законом, суд может

возложить на нарушителя обязанность денежной компенсации указанного вреда. Компенсация морального вреда осуществляется в денежной форме (ст. 1101 ГК РФ).

В связи с тем, что несовершеннолетняя Л.Н.А. не имела возможности в силу возраста отстаивать свои права в суде, И.о. прокурора в порядке ст. 45 ГПК обратился с заявлением в суд. Согласно ст. 48 Конституции РФ каждому гарантируется право на получение квалифицированной юридической помощи, поэтому прокурор вправе защищать интересы несовершеннолетних в судебном порядке.

И.о. прокурора просил суд взыскать с А.Т.А., * марта 1981 года рождения, уроженки п.* Сковородинского района Амурской области, русской, проживающей в п.* Амурской области по ул. *, д.*, в пользу несовершеннолетней Л.Н.А., *.2005 года рождения, компенсацию морального вреда в размере 10 000 (десять тысяч) рублей.

Рассмотрев материалы дела, суд счел, что несовершеннолетней Л.Н.А. были причинены нравственные страдания, связанные с тем, что ее мать ненадлежащим образом относилась к исполнению своих родительских обязанностей, на протяжении длительного времени подвергала ее жизнь и здоровье опасности, в результате чего была привлечена к уголовной ответственности, затем лишена родительских прав. В судебном заседании установлено, что неправомерные действия ответчицы А.Т.А. причинили несовершеннолетней Л.Н.А. нравственные страдания.

В соответствии с положениями статьи 151 ГК РФ, если гражданину причинен моральный вред (физические или нравственные страдания) действиями, нарушающими его личные неимущественные права либо посягающими на принадлежащие гражданину другие нематериальные блага, а также в других случаях, предусмотренных законом, суд может возложить на нарушителя обязанность денежной компенсации указанного вреда. При определении размеров компенсации морального вреда суд принимает во внимание степень вины нарушителя и иные заслуживающие внимания обстоятельства. Суд должен также учитывать степень физических и нравственных страданий, связанных с индивидуальными особенностями лица, которому причинен вред.

Суд посчитал, что именно виновными действиями ответчицы А.Т.А. несовершеннолетней Л.Н.А. был причинен моральный вред.

В части заявленного размера денежной компенсации в размере 10000 рублей суд указал, что согласно ст. 1101 ГК РФ компенсация морального вреда осуществляется в денежной форме. Размер компенсации морального вреда определяется судом в зависимости от характера причиненных потерпевшему физических и нравственных страданий, а также степени вины причинителя вреда в случаях, когда вина является основанием для возмещения вреда. При определении размера компенсации вреда должны учитываться требования разумности и справедливости. Характер физических и нравственных страданий оценивается судом с учетом фактических обстоятельств, при которых был причинен моральный вред, и индивидуальных особенностей потерпевшего.

Суд решил, что заявленный размер компенсации в сумме 10000 рублей определен с учетом характера причиненных потерпевшему физических и нравственных страданий, а также степени вины причинителя вреда, является разумным и справедливым, в связи с чем посчитал основания для удовлетворения заявленного И.о. прокурора требования в полном объеме (см. подробнее заочное решение Сковородинского районного суда Амурской области от 12 апреля 2010 г., URL: http://skovorodinskiy.amr.sudrf.ru/modules.php?name=docum_sud&id=80).

Судебная практика также подтверждает, что прокурор вправе обратиться в суд в защиту прав ребенка, находящегося под опекой, только в случае невозможности обращения в суд законного представителя ребенка (родителя, опекуна, попечителя).

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда РФ в своем [определении](#) от 3 марта 2006 г. N 58-В05-109 в связи с тем, что прокурор обратился в порядке [ч. 1 ст. 45](#) ГПК РФ о взыскании пособия на ребенка, находящегося под опекой, отметила, что отказ суда в принятии заявления является правомерным, поскольку заявление в защиту прав, свобод и законных интересов гражданина может быть подано прокурором только в случае, если гражданин по состоянию здоровья, возрасту, недееспособности и другим уважительным причинам не может сам обратиться в суд. Доказательств того, что опекун ребенка не может сам обратиться в суд с иском о взыскании денежного содержания на опекаемого, прокурором представлено не было (подробнее см. [определение](#) СК по гражданским делам Верховного Суда РФ от 3 марта 2006 г. N 58-В05-109 "Прокурор вправе обратиться в суд в защиту прав ребенка, находящегося под опекой, только в случае невозможности обращения в суд опекуна ребенка").

С учетом того, что несовершеннолетние, как правило, не имеют самостоятельных источников доходов, то денежное возмещение вреда выплачивается родителями или законными представителями ребенка, виновного в причинении вреда.

Например, несовершеннолетние П. и Х. совершили нападение на подростка Б., причинив ему тяжкие телесные повреждения. По приговору суда эти лица признаны виновными в совершении преступления в отношении Б. Его отец в интересах своего сына обратился в суд с иском к П. и Х. о компенсации морального вреда. В связи с отсутствием у ответчиков самостоятельных источников дохода к участию в деле привлечены их родители. Промышленный районный суд г. Самары иск удовлетворил и взыскал компенсацию морального вреда с родителей осужденных. Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда РФ отметила, что т.к. самостоятельных источников дохода для компенсации причиненного истцу морального вреда ответчики не имели, поэтому суд правильно применил [ст. 1074](#) ГК РФ и возложил ответственность на их родителей (подробнее см. [Обзор](#) судебной практики Верховного Суда РФ "Некоторые вопросы судебной практики по гражданским делам" // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации, 2001 г., N 1, N 2).

3. Государственная пошлина при рассмотрении исков о возмещении ребенку вреда, причиненного его здоровью, имуществу, а также морального вреда в судах не взимается. Государственной пошлиной в данном случае называется денежный сбор, взимаемый при обращении в суд. Норма комментируемой [статьи](#) "дублирует" нормы [подп. 15 ч. 1 ст. 333.36](#) и [подп. 2 ч. 1 ст. 333.37](#) НК РФ, предусматривающие льготы при обращении в суды общей юрисдикции, к мировым судьям, в арбитражные суды для защиты прав и законных интересов ребенка в виде полного освобождения от оплаты пошлины.

Глава V. Заключительные положения

[Статья 24](#). Вступление в силу настоящего Федерального закона

1. Комментируемая [статья](#) определяет время вступления Закона в силу.

По общему правилу, действие закона во времени начинается с момента вступления его в силу. В соответствии со [ст. 6](#) Федерального закона от 14 июня 1994 г. N 5-ФЗ "О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального собрания" федеральные законы вступают в силу одновременно на всей территории РФ по истечении 10 дней со дня официального опубликования, если самим законом не установлен другой порядок вступления их в силу.

Официальным опубликованием федерального закона считается первая публикация его полного текста в "Парламентской газете", "Российской газете", "Собрании законодательства Российской Федерации" или первое размещение (опубликование) на "Официальном интернет-портале правовой информации" (www.pravo.gov.ru). Федеральные законы могут быть опубликованы в иных печатных изданиях, а также доведены до всеобщего сведения (обнародованы) по телевидению и радио, разосланы государственным органам, должностным лицам, предприятиям, учреждениям, организациям, переданы по каналам связи, распространены в машиночитаемой форме.

Текст комментируемого Закона был опубликован в "Российской газете" от 5 августа 1998 г. и в Собрании законодательства РФ от 3 августа 1998 г., N 31, ст. 3802.

2. Момент вступления в силу всего или отдельных норм закона может быть специально указан в самом законе.

Комментируемый Закон вступил в силу в следующем порядке:

1) со дня его официального опубликования - с 5 августа 1998 г. вступил в силу Закон в его первоначальной редакции за исключением:

а) п. 3 ст. 7 (об участии педагогов, медицинских и социальных работников, других специалистов по поручению органов опеки и попечительства в мероприятиях по обеспечению защиты прав и законных интересов детей);

б) п. 3 ст. 9 (о праве обучающихся и воспитанников образовательных учреждений, ходатайствовать о проведении дисциплинарного расследования деятельности работников учреждений, нарушающих и ущемляющих права ребенка, а также о праве проводить собрания и митинги по вопросам защиты своих нарушенных прав);

в) п. 3, 4, 6, 7 ст. 13 (о целевом использовании объектов социальной инфраструктуры для детей; п. 6 ст. 13 утратил силу с 1 января 2005 г. на основании Федерального закона от 22 августа 2004 г. N 122-ФЗ);

г) п. 3 ст. 15 (о возможности общественных объединений и организаций обращаться в суд и защищать права детей, находящихся в трудной жизненной ситуации);

д) п. 2 ст. 23 (об освобождении от уплаты государственной пошлины исков о защите прав детей).

2) с 1 июля 1999 г. Закон вступил в силу за исключением ст. 8, которая должна была вступить в силу с 1 января 2000 г. (ст. 8 комментируемого Закона утратила силу на основании Федерального закона от 22 августа 2004 г. N 122-ФЗ);

3) с 1 января 2000 г. комментируемый Закон вступил в силу полностью.

Установление такой отсрочки вступления Закона в силу по отдельным его положениям было связано с необходимостью разработки в соответствии с комментируемым Законом правовой базы, регулирующей вопросы защиты прав детей. Ведь нормы должны иметь не только декларативный характер, а иметь конкретный механизм исполнения.

3. Комментируемый Закон подчиняется общему правилу о том, что акты законодательства не имеют обратной силы и применяются к отношениям, возникшим после введения этих актов в действие.

Таким образом, можно сказать, что комментируемый Закон применяется к отношениям к отношениям в области обеспечения дополнительных государственных гарантий детям, возникшим после дня его вступления в силу. Соответственно, к вновь возникающим в данной области отношениям, комментируемый Закон применяется в полной мере. К отношениям в области обеспечения дополнительных государственных гарантий, возникшим до дня вступления в силу комментируемого Закона, данный Закон

применяется в части прав и обязанностей, которые возникнут после его вступления в силу.

Статья 25. Приведение нормативных правовых актов в соответствие с настоящим Федеральным законом

Содержание комментируемой **статьи** направлено на то, чтобы обеспечить соответствие ранее принятых нормативных правовых актов комментируемому Закону.

Имеются в виду, в первую очередь, указы и распоряжения Президента РФ и постановления Правительства РФ, методические рекомендации, приказы и инструкции министерств и ведомств. Сам комментируемый **Закон** на момент принятия опирался на действующие на тот момент нормы **СК РФ, ГК РФ, ЖК РФ**.

Чтобы обеспечить соответствие **Закону**, исполнительные органы должны, в первую очередь, определить перечень правовых актов, которые по своему содержанию противоречат нормам комментируемого Закона, а затем отменить или признать утратившими силу полностью или частично такие правовые акты.

Отсутствие противоречий между нормативными актами различных ветвей власти является одной из гарантий эффективности системы российского законодательства.

Кузнецова О.В.

* (1) Шнекендорфт З.И. Приоритет, достойный человечества // Педагогика. 1999. N 8.

* (2) Международное право / под ред. В.И. Кузнецова. М., 2001.

* (3) Социально-экономические аспекты положения детей / URL: <http://www.homekid.ru/kidscience/kid2008part2.htm>.

* (4) Кузнецова О.В., Пивоварова Т.Г. Комментарий к Федеральному закону от 24 апреля 2008 г. N 48-ФЗ "Об опеке и попечительстве". 2009.

* (5) "Центр "Инновации" СПб региональная общественная организация по работе с детьми и молодежью / URL: <http://www.homekid.ru/socialsecurity/organizations/innovation.html>.

* (6) URL: <http://pravorebenka.narod.ru/about.htm>.

* (7) Генеральный план города Тулы. Развитие объектов социальной инфраструктуры / URL: http://www.tula.ru/administration/info/investors/300/general_plan/GP_12.php/.

* (8) URL: <http://www.rg.ru/2012/11/13/shkoly.html/>.

* (9) Нормативы для семьи / URL: http://www.kszn.ru/Nedvizhimost/p2_articleid/166.

* (10) Образование, воспитание и развитие детей / URL: <http://www.homekid.ru/kidscience/kid2008part6.htm>.

* (11) Кузнецова О.В. **Комментарий к ФЗ "О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей"**, 2009.

* (12) Окунева Д. Детский суд / URL: <http://www.rusrep.ru/2009/09/zakon/>.

* (13) **Комментарий** к п. 1 настоящей статьи составлен с учетом информации, содержащейся в **постановлении** Липецкого областного Совета депутатов от 27 декабря 2013 г. N 695-пс.

* (14) URL: <http://www.rfdeti.ru/menu/13/>.

* (15) Далее в комментируемом **пункте** информация изложена с учетом сведений, содержащихся в **постановлении** Липецкого областного Совета депутатов от 27 декабря 2013 г. N 695-пс.

12 *(16) См. заочное решение Сковородинского районного суда Амурской области от
апреля 2010 г. / URL:
http://skovorodinskiy.amr.sudrf.ru/modules.php?name=docum_sud&id=80/.

*(17) Исковое заявление о возмещении ущерба и возмещение ущерба через суд /
URL: <http://www.courthouse.ru/iskovoe-vozmeshenie-usherba.html>.

*(18) Суд оставил мизерную компенсацию за нарушение прав ребенка / URL:
<http://www.hro.org/node/4085>.