
РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ
ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН
ОБ ОСНОВНЫХ ГАРАНТИЯХ ПРАВ РЕБЕНКА
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Принят
Государственной Думой
3 июля 1998 года

Одобен
Советом Федерации
9 июля 1998 года

(в ред. Федеральных законов от 20.07.2000 № 103-ФЗ,
от 22.08.2004 № 122-ФЗ, от 21.12.2004 № 170-ФЗ,
от 26.06.2007 № 118-ФЗ, от 30.06.2007 № 120-ФЗ,
от 23.07.2008 № 160-ФЗ, от 28.04.2009 № 71-ФЗ,
от 03.06.2009 № 118-ФЗ, от 17.12.2009 № 326-ФЗ)

Настоящий Федеральный закон устанавливает основные гарантии прав и законных интересов ребенка, предусмотренных Конституцией Российской Федерации, в целях создания правовых, социально-экономических условий для реализации прав и законных интересов ребенка.

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.

Глава I. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Статья 1. Понятия, используемые в настоящем Федеральном законе

Для целей настоящего Федерального закона используются следующие понятия:

ребенок - лицо до достижения им возраста 18 лет (совершеннолетия);
дети, находящиеся в трудной жизненной ситуации, - дети, оставшиеся без попечения родителей; дети-инвалиды; дети с ограниченными возможностями здоровья, то есть имеющие недостатки в физическом и (или)

психическом развитии; дети - жертвы вооруженных и межнациональных конфликтов, экологических и техногенных катастроф, стихийных бедствий; дети из семей беженцев и вынужденных переселенцев; дети, оказавшиеся в экстремальных условиях; дети - жертвы насилия; дети, отбывающие наказание в виде лишения свободы в воспитательных колониях; дети, находящиеся в специальных учебно-воспитательных учреждениях; дети, проживающие в малоимущих семьях; дети с отклонениями в поведении; дети, жизнедеятельность которых объективно нарушена в результате сложившихся обстоятельств и которые не могут преодолеть данные обстоятельства самостоятельно или с помощью семьи;

(в ред. Федерального закона от 30.06.2007 N 120-ФЗ)

социальная адаптация ребенка - процесс активного приспособления ребенка, находящегося в трудной жизненной ситуации, к принятым в обществе правилам и нормам поведения, а также процесс преодоления последствий психологической или моральной травмы;

социальная реабилитация ребенка - мероприятия по восстановлению утраченных ребенком социальных связей и функций, восполнению среды жизнеобеспечения, усилению заботы о нем;

социальные службы для детей - организации независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, осуществляющие мероприятия по социальному обслуживанию детей (социальной поддержке, оказанию социально-бытовых, медико-социальных, психолого-педагогических, правовых услуг и материальной помощи, организации обеспечения отдыха и оздоровления, социальной реабилитации детей, находящихся в трудной жизненной ситуации, обеспечению занятости таких детей по достижении ими трудоспособного возраста), а также граждане, осуществляющие без образования юридического лица предпринимательскую деятельность по социальному обслуживанию населения, в том числе детей;

(в ред. Федерального закона от 21.12.2004 N 170-ФЗ)

социальная инфраструктура для детей - система объектов (зданий, строений, сооружений), необходимых для жизнеобеспечения детей, а также организаций независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, 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;

(в ред. Федерального закона от 21.12.2004 N 170-ФЗ)

отдых детей и их оздоровление - совокупность мероприятий, обеспечивающих развитие творческого потенциала детей, охрану и укрепление их здоровья, профилактику заболеваний у детей, занятие их физической культурой, спортом и туризмом, формирование у детей навыков здорового образа жизни, соблюдение ими режима питания и жизнедеятельности в благоприятной окружающей среде при выполнении санитарно-гигиенических и санитарно-эпидемиологических требований;

(абзац введен Федеральным законом от 21.12.2004 N 170-ФЗ)

организации отдыха детей и их оздоровления - детские оздоровительные лагеря (загородные оздоровительные лагеря, лагеря дневного пребывания и другие), специализированные (профильные) лагеря (спортивно-оздоровительные лагеря, оборонно-спортивные лагеря, туристические лагеря, лагеря труда и отдыха, эколого-биологические лагеря, технические лагеря, краеведческие и другие лагеря), оздоровительные центры, базы и комплексы, иные организации независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, основная деятельность которых направлена на реализацию услуг по обеспечению отдыха детей и их оздоровления;

(абзац введен Федеральным законом от 21.12.2004 N 170-ФЗ)

ночное время - время с 22 до 6 часов местного времени.

(абзац введен Федеральным законом от 28.04.2009 N 71-ФЗ)

Статья 2. Отношения, регулируемые настоящим Федеральным законом

Настоящий Федеральный закон регулирует отношения, возникающие в связи с реализацией основных гарантий прав и законных интересов ребенка в Российской Федерации.

Статья 3. Законодательство Российской Федерации об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации

Законодательство Российской Федерации об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации основывается на Конституции Российской Федерации и состоит из настоящего Федерального закона, соответствующих федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, а также законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации в области защиты прав и законных интересов ребенка.

Статья 4. Цели государственной политики в интересах детей

1. Целями государственной политики в интересах детей являются:

осуществление прав детей, предусмотренных Конституцией Российской Федерации, недопущение их дискриминации, упрочение основных гарантий прав и законных интересов детей, а также восстановление их прав в случаях нарушений;

формирование правовых основ гарантий прав ребенка;

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 Российской Федерации и федеральному законодательству традициями народов Российской Федерации, достижениями российской и мировой культуры;

защита детей от факторов, негативно влияющих на их физическое, интеллектуальное, психическое, духовное и нравственное развитие.
(абзац введен Федеральным законом от 28.04.2009 N 71-ФЗ)

2. Государственная политика в интересах детей является приоритетной и основана на следующих принципах:

(в ред. Федерального закона от 22.08.2004 N 122-ФЗ)

законодательное обеспечение прав ребенка;

поддержка семьи в целях обеспечения воспитания, отдыха и оздоровления детей, защиты их прав, подготовки их к полноценной жизни в обществе;

(в ред. Федеральных законов от 22.08.2004 N 122-ФЗ, от 21.12.2004 N 170-ФЗ)

абзац утратил силу. - Федеральный закон от 22.08.2004 N 122-ФЗ;

ответственность должностных лиц, граждан за нарушение прав и законных интересов ребенка, причинение ему вреда;

поддержка общественных объединений и иных организаций, осуществляющих деятельность по защите прав и законных интересов ребенка.

(в ред. Федерального закона от 22.08.2004 N 122-ФЗ)

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

1. К полномочиям органов государственной власти Российской Федерации на осуществление гарантий прав ребенка в Российской Федерации относятся:

установление основ федеральной политики в интересах детей;

выбор приоритетных направлений деятельности по обеспечению прав и законных интересов ребенка, охраны его здоровья и нравственности;

абзацы четвертый - пятый утратили силу. - Федеральный закон от 22.08.2004 N 122-ФЗ;

формирование и реализация федеральных целевых программ защиты прав ребенка и поддержки детства и определение ответственных за исполнение таких программ органов, учреждений и организаций;

абзацы седьмой - восьмой утратили силу. - Федеральный закон от 22.08.2004 N 122-ФЗ;

установление порядка судебной защиты и судебная защита прав и законных интересов ребенка;

исполнение международных обязательств Российской Федерации и представительство интересов Российской Федерации в международных организациях по вопросам защиты прав ребенка.

2. К полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации 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 ред. Федеральных законов от 22.08.2004 N 122-ФЗ, от 17.12.2009 N 326-ФЗ)

Глава II. ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРАВ РЕБЕНКА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Статья 6. Законодательные гарантии прав ребенка в Российской Федерации

Ребенку от рождения принадлежат и гарантируются государством права и свободы человека и гражданина в соответствии с Конституцией Российской Федерации, общепризнанными принципами и нормами международного права, международными договорами Российской Федерации, настоящим Федеральным законом, Семейным кодексом Российской Федерации и другими нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Статья 7. Содействие ребенку в реализации и защите его прав и законных интересов

1. Органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, должностные лица указанных органов в соответствии со своей компетенцией содействуют ребенку в реализации и защите его прав и законных интересов с учетом возраста ребенка и в пределах установленного законодательством Российской Федерации объема дееспособности ребенка посредством принятия соответствующих нормативных правовых актов, проведения методической, информационной и иной работы с ребенком по разъяснению его прав и обязанностей, порядка защиты прав, установленных законодательством Российской Федерации, а также посредством поощрения исполнения ребенком обязанностей, поддержки практики правоприменения в области защиты прав и законных интересов ребенка.

(в ред. Федерального закона от 22.08.2004 N 122-ФЗ)

2. Родители ребенка (лица, их заменяющие) содействуют ему в осуществлении самостоятельных действий, направленных на реализацию и защиту его прав и законных интересов, с учетом возраста ребенка и в пределах установленного законодательством Российской Федерации объема дееспособности ребенка.

3. Педагогические, медицинские, социальные работники, психологи и другие специалисты, которые в соответствии с законодательством Российской Федерации несут ответственность за работу по воспитанию, образованию, охране здоровья, социальной поддержке и социальному обслуживанию ребенка, по поручению органов опеки и попечительства и других компетентных органов могут участвовать в мероприятиях по обеспечению защиты прав и законных интересов ребенка в органах образования, здравоохранения, труда и социального развития, правоохранительных и других органах, занимающихся защитой прав ребенка.

(в ред. Федерального закона от 22.08.2004 N 122-ФЗ)

4. Общественные объединения (организации) и иные некоммерческие организации могут осуществлять деятельность по подготовке ребенка к реализации им своих прав и исполнению обязанностей.

(в ред. Федерального закона от 22.08.2004 N 122-ФЗ)

Статья 8. Утратила силу. - Федеральный закон от 22.08.2004 N 122-ФЗ.

Статья 9. Меры по защите прав ребенка при осуществлении деятельности в области его образования и воспитания

1. При осуществлении деятельности в области образования и воспитания ребенка в семье, образовательном учреждении, специальном учебно-воспитательном учреждении или ином оказывающем соответствующие услуги учреждении не могут ущемляться права ребенка.

2. В соответствии с принципами государственной политики в интересах детей администрация образовательных учреждений не вправе препятствовать созданию по инициативе обучающихся, воспитанников в возрасте старше восьми лет общественных объединений (организаций) обучающихся, воспитанников, за исключением детских общественных объединений (организаций), учреждаемых либо создаваемых политическими партиями, детских религиозных организаций.

Указанные общественные объединения (организации) осуществляют свою деятельность в соответствии с законодательством Российской Федерации об общественных объединениях.

Администрация образовательных учреждений может заключать с органом общественной самодеятельности договор о содействии в реализации прав и законных интересов ребенка.

3. Обучающиеся, воспитанники образовательных учреждений, за исключением дошкольных учреждений и учреждений начального общего образования, соответствующих им подразделений иных образовательных учреждений вправе самостоятельно или через своих выборных представителей ходатайствовать перед администрацией указанных учреждений о проведении с участием выборных представителей обучающихся, воспитанников дисциплинарного расследования деятельности

работников образовательных учреждений, нарушающих и ущемляющих права ребенка.

Если обучающиеся, воспитанники не согласны с решением администрации образовательного учреждения, они вправе через своих выборных представителей обратиться за содействием и помощью в уполномоченные государственные органы.

Обучающиеся, воспитанники указанных образовательных учреждений могут проводить во внеучебное время собрания и митинги по вопросам защиты своих нарушенных прав. Администрация образовательного учреждения не вправе препятствовать проведению таких собраний и митингов, в том числе на территории и в помещении образовательного учреждения, если выборными представителями обучающихся, воспитанников выполнены условия проведения указанных собраний и митингов, установленные уставом образовательного учреждения. Такие собрания и митинги не могут проводиться в нарушение установленных законодательством Российской Федерации требований соблюдения общественного порядка и не должны препятствовать образовательному и воспитательному процессам.

4. В образовательных учреждениях и иных осуществляющих образовательный и воспитательный процессы учреждениях, а также в местах, доступных для детей и родителей (лиц, их заменяющих), вывешиваются тексты уставов, правил внутреннего распорядка таких учреждений; списки органов государственной власти, органов местного самоуправления и их должностных лиц (с указанием способов связи с ними) по месту нахождения указанных образовательных и иных учреждений, осуществляющих контроль и надзор за соблюдением, обеспечением и защитой прав ребенка.

Статья 10. Обеспечение прав детей на охрану здоровья

(в ред. Федерального закона от 22.08.2004 N 122-ФЗ)

В целях обеспечения прав детей на охрану здоровья, в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения осуществляются мероприятия по оказанию детям бесплатной медицинской помощи, предусматривающей профилактику заболевания, медицинскую диагностику, лечебно-оздоровительную работу, в том числе диспансерное наблюдение, медицинскую реабилитацию детей-инвалидов и детей, страдающих хроническими заболеваниями, и санаторно-курортное лечение детей.

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

1. В соответствии с законодательством Российской Федерации органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации осуществляют мероприятия по обеспечению профессиональной ориентации, профессиональной подготовки детей, достигших возраста 14 лет.
(в ред. Федерального закона от 22.08.2004 N 122-ФЗ)

2. В случае приема на работу детей, достигших возраста 15 лет, им гарантируются вознаграждение за труд, охрана труда, сокращенное рабочее время, отпуск. Работникам моложе 18 лет предоставляются льготы при совмещении работы с обучением, проведении ежегодного обязательного медицинского осмотра, квотировании рабочих мест для трудоустройства, расторжении трудового договора (контракта) и другие льготы, установленные законодательством Российской Федерации.

Статья 12. Защита прав детей на отдых и оздоровление

1. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления в пределах своих полномочий осуществляют мероприятия по обеспечению прав детей на отдых и оздоровление, сохранению и развитию учреждений, деятельность которых направлена на отдых и оздоровление детей. Органы государственной власти Российской Федерации могут осуществлять дополнительное финансирование мероприятий по обеспечению прав детей на отдых и оздоровление.
(в ред. Федеральных законов от 22.08.2004 N 122-ФЗ, от 17.12.2009 N 326-ФЗ)

2. Утратил силу. - Федеральный закон от 22.08.2004 N 122-ФЗ.

Статья 13. Защита прав и законных интересов ребенка при формировании социальной инфраструктуры для детей

1. Федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации при принятии решений по вопросам социально-экономического развития соответствующих территорий учитывают нормативы строительства объектов социальной инфраструктуры для детей. Такие нормативы устанавливаются Правительством Российской Федерации и применяются с учетом региональных различий, традиций народов Российской Федерации, если иное не установлено законодательством соответствующего субъекта Российской Федерации.

2. Принятие федеральным органом исполнительной власти, органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органом местного самоуправления решения о реконструкции, модернизации, об изменении назначения или о ликвидации объекта социальной инфраструктуры для детей, являющегося государственной и (или) муниципальной собственностью, не допускается без предварительной экспертной оценки уполномоченным органом исполнительной власти, органом местного самоуправления последствий принятого решения для

обеспечения жизнедеятельности, образования, воспитания, развития, отдыха и оздоровления детей, для оказания им медицинской, лечебно-профилактической помощи, для социального обслуживания. В случае отсутствия экспертной оценки такое решение признается недействительным с момента его вынесения.

(в ред. Федерального закона от 21.12.2004 N 170-ФЗ)

3. Имущество, которое является государственной собственностью (земельные участки, здания, строения и сооружения, оборудование и иное имущество), которое относится к объектам социальной инфраструктуры для детей и возникновение, обособление или приобретение которого предназначено для целей образования, воспитания, развития, отдыха и оздоровления детей, оказания медицинской, лечебно-профилактической помощи детям, социальной защиты и социального обслуживания детей, может использоваться только в данных целях.

(в ред. Федерального закона от 21.12.2004 N 170-ФЗ)

Имущество, которое является собственностью субъекта Российской Федерации и предназначено для целей образования, воспитания, развития, отдыха и оздоровления детей, оказания медицинской, лечебно-профилактической помощи детям, социальной защиты и социального обслуживания детей, используется в порядке, определенном законодательством Российской Федерации и законодательством субъекта Российской Федерации.

(в ред. Федерального закона от 21.12.2004 N 170-ФЗ)

4. Если государственное или муниципальное учреждение, являющееся объектом социальной инфраструктуры для детей, сдает в аренду закрепленные за ним объекты собственности, заключению договора об аренде должна предшествовать проводимая учредителем экспертная оценка последствий такого договора для обеспечения образования, воспитания, развития, отдыха и оздоровления детей, оказания им медицинской, лечебно-профилактической помощи, социальной защиты и социального обслуживания детей. Договор аренды не может заключаться, если в результате экспертной оценки установлена возможность ухудшения указанных условий. Договор аренды может быть признан недействительным по основаниям, установленным гражданским законодательством.

(в ред. Федеральных законов от 21.12.2004 N 170-ФЗ, от 26.06.2007 N 118-ФЗ)

5. Порядок изменения назначения имущества, которое является муниципальной собственностью (земельные участки, здания, строения и сооружения, оборудование и иное имущество) и возникновение, обособление или приобретение которого связано с целями образования, воспитания, развития, отдыха и оздоровления детей, оказания им медицинской, лечебно-профилактической помощи, социальной защиты и социального обслуживания детей, устанавливается органами местного самоуправления при условии предварительного создания (приобретения, изменения назначения) имущества, достаточного для обеспечения указанных целей.

(в ред. Федерального закона от 21.12.2004 N 170-ФЗ)

6. Утратил силу. - Федеральный закон от 22.08.2004 N 122-ФЗ.

7. Изменение формы собственности имущества, которое относится к объектам социальной инфраструктуры для детей и является государственной или муниципальной собственностью, может осуществляться в установленных законом порядке.

(в ред. Федерального закона от 22.08.2004 N 122-ФЗ)

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

1. Органы государственной власти Российской Федерации принимают меры по защите ребенка от информации, пропаганды и агитации, наносящих вред его здоровью, нравственному и духовному развитию, в том числе от национальной, классовой, социальной нетерпимости, от рекламы алкогольной продукции и табачных изделий, от пропаганды социального, расового, национального и религиозного неравенства, а также от распространения печатной продукции, аудио- и видеопроductии, пропагандирующей насилие и жестокость, порнографию, наркоманию, токсикоманию, антиобщественное поведение.

2. В целях обеспечения здоровья, физической, интеллектуальной, нравственной, психической безопасности детей федеральным законом, законами субъектов Российской Федерации устанавливаются нормы распространения печатной продукции, аудио- и видеопроductии, иной продукции, не рекомендуемой ребенку для пользования в соответствии с пунктом 1 настоящей статьи до достижения им возраста 18 лет.

(в ред. Федерального закона от 03.06.2009 N 118-ФЗ)

3. В целях обеспечения безопасности жизни, охраны здоровья, нравственности ребенка, защиты его от негативных воздействий в порядке, определенном уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти, проводится экспертиза (социальная, психологическая, педагогическая, санитарная) настольных, компьютерных и иных игр, игрушек и игровых сооружений для детей.

(в ред. Федерального закона от 23.07.2008 N 160-ФЗ)

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

(введена Федеральным законом от 28.04.2009 N 71-ФЗ)

1. В целях содействия физическому, интеллектуальному, психическому, духовному и нравственному развитию детей и формированию у них навыков здорового образа жизни органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления в соответствии с их

компетенцией создают благоприятные условия для осуществления деятельности физкультурно-спортивных организаций, организаций культуры, организаций, образующих социальную инфраструктуру для детей (включая места для их доступа к сети "Интернет").

2. Родители (лица, их заменяющие) обязаны заботиться о здоровье, физическом, психическом, духовном и нравственном развитии своих 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 (далее - лица, осуществляющие мероприятия с участием детей), в пределах их полномочий способствуют физическому, интеллектуальному, психическому, духовному и нравственному развитию детей.

Органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, 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.

3. Законами субъектов Российской Федерации в целях предупреждения причинения вреда здоровью детей, их физическому, интеллектуальному, психическому, духовному и нравственному развитию могут устанавливаться:

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;

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;

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 абзацах втором и третьем настоящего пункта, 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.

4. Субъекты Российской Федерации в соответствии с пунктом 3 настоящей статьи вправе:

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. Установление субъектами Российской Федерации в соответствии с абзацем третьим пункта 3 настоящей статьи мер по недопущению нахождения детей (лиц, не достигших возраста 18 лет) в ночное время без сопровождения родителей (лиц, их заменяющих) или лиц, осуществляющих мероприятия с участием детей, в транспортных средствах общего пользования осуществляется с учетом заключаемых соглашений между субъектами Российской Федерации о порядке применения этих мер, если маршруты следования указанных транспортных средств проходят по территориям двух и более субъектов Российской Федерации.

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 Российской Федерации.

7. Органы местного самоуправления с учетом положений настоящей статьи и в порядке, устанавливаемом законами субъектов Российской Федерации, могут определять на территории соответствующего муниципального образования места, нахождение в которых детей в соответствии с пунктом 3 настоящей статьи не допускается.

8. Законами субъектов Российской Федерации за несоблюдение установленных 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 может устанавливаться административная ответственность.

Статья 15. Защита прав детей, находящихся в трудной жизненной ситуации

1. Абзац утратил силу. - Федеральный закон от 22.08.2004 N 122-ФЗ.

Защита прав детей, находящихся в трудной жизненной ситуации (за исключением содержащихся и обучающихся в федеральных государственных образовательных учреждениях), осуществляется органами государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с законодательством субъектов Российской Федерации. Защита прав детей, находящихся в трудной жизненной ситуации, содержащихся и обучающихся в федеральных государственных образовательных учреждениях, осуществляется федеральными органами государственной власти в соответствии с законодательством Российской Федерации.

(в ред. Федерального закона от 22.08.2004 N 122-ФЗ)

Государство гарантирует судебную защиту прав детей, находящихся в трудной жизненной ситуации.

2. Утратил силу. - Федеральный закон от 22.08.2004 N 122-ФЗ.

3. Общественные объединения (организации) и иные некоммерческие организации, в том числе международные объединения (организации) в лице своих отделений в Российской Федерации, осуществляют свою деятельность по защите прав детей, находящихся в трудной жизненной ситуации, в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права, международными договорами Российской Федерации, законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации. Указанные объединения (организации) вправе в судебном порядке оспаривать неправомерные ущемляющие или нарушающие права детей, находящихся в трудной жизненной ситуации, действия должностных лиц органов государственной власти и учреждений, организаций, граждан, в том числе родителей (лиц, их заменяющих),

педагогических, медицинских, социальных работников и других специалистов в области работы с детьми.

4. 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, должностные лица органов государственной власти, местного самоуправления действуют в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права, нормами, предусмотренными международными договорами Российской Федерации, в том числе в части гуманного обращения с несовершеннолетними, оказания им квалифицированной юридической помощи, законодательством Российской Федерации.

Обязательными являются обеспечение приоритета личного и социального благополучия ребенка, обеспечение специализации правоприменительных процедур (действий) с его участием или в его интересах, учет особенностей возраста и социального положения ребенка.

В случае освобождения несовершеннолетнего от уголовной ответственности или от наказания с применением принудительных мер воспитательного воздействия суд, принимая решение о применении указанных мер, за исключением такой меры, как помещение в специальное учебно-воспитательное или лечебно-воспитательное учреждение, вправе признать необходимым проведение мероприятий по социальной реабилитации несовершеннолетнего.

(в ред. Федерального закона от 22.08.2004 N 122-ФЗ)

Если ребенок, с участием которого или в интересах которого осуществляется правоприменительная процедура (действие), нуждается в педагогической, психологической, медицинской, юридической помощи, в социальной реабилитации, должностное лицо, осуществляющее правоприменительную процедуру (действие), независимо от предмета рассмотрения сообщает в компетентный орган о необходимости принятия соответствующих мер и просит уведомить его о предпринятых действиях.

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. Компетенция федеральных органов исполнительной власти, которые осуществляют гарантии прав ребенка, реализуют государственную политику в интересах детей, в том числе осуществляют деятельность в области образования и воспитания, охраны здоровья, социальной защиты, социального обслуживания, содействия социальной адаптации и социальной реабилитации детей, обеспечения их занятости и охраны труда,

профилактики безнадзорности и правонарушений, организации детского и семейного отдыха, государственной поддержки общественных объединений (организаций), иных некоммерческих организаций и в других областях в соответствии с законодательством Российской Федерации, устанавливается Президентом Российской Федерации и Правительством Российской Федерации.

2. Утратил силу. - Федеральный закон от 22.08.2004 N 122-ФЗ.

3. Компетенция органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, которые осуществляют мероприятия по реализации государственной политики в интересах детей, регулируется законодательством субъектов Российской Федерации.

Статьи 17 - 20. Утратили силу. - Федеральный закон от 22.08.2004 N 122-ФЗ.

Статья 21. Финансирование мероприятий по реализации государственной политики в интересах детей

(в ред. Федерального закона от 22.08.2004 N 122-ФЗ)

Финансирование федеральных мероприятий по реализации государственной политики в интересах детей осуществляется за счет средств федерального бюджета, внебюджетных источников, а также за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации в соответствии с законодательством субъектов Российской Федерации.

Статья 22. Государственный доклад о положении детей в Российской Федерации

(в ред. Федерального закона от 20.07.2000 N 103-ФЗ)

Государственный доклад о положении детей в Российской Федерации ежегодно разрабатывается в целях обеспечения органов государственной власти Российской Федерации объективной систематизированной аналитической информацией о положении детей в Российской Федерации и тенденциях его изменения.

Государственный доклад о положении детей в Российской Федерации представляется Правительством Российской Федерации палатам Федерального Собрания Российской Федерации. Порядок его разработки, распространения, в том числе опубликования, определяется Правительством Российской Федерации.

Глава IV. ГАРАНТИИ ИСПОЛНЕНИЯ НАСТОЯЩЕГО ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА

Статья 23. Судебный порядок разрешения споров при исполнении настоящего Федерального закона

1. Родители (лица, их заменяющие), а также лица, осуществляющие мероприятия по образованию, воспитанию, развитию, охране здоровья, социальной защите и социальному обслуживанию ребенка, содействию его социальной адаптации, социальной реабилитации и (или) иные мероприятия с его участием, вправе обратиться в установленном законодательством Российской Федерации порядке в суд с иском о возмещении ребенку вреда, причиненного его здоровью, имуществу, а также морального вреда.

2. При рассмотрении в судах дел о защите прав и законных интересов ребенка государственная пошлина не взимается.

Глава V. ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Статья 24. Вступление в силу настоящего Федерального закона

1. Настоящий Федеральный закон вступает в силу со дня его официального опубликования.

2. Пункт 3 статьи 7, пункт 3 статьи 9, пункты 3, 4, 6, 7 статьи 13, пункт 3 статьи 15 и пункт 2 статьи 23 настоящего Федерального закона вступают в силу с 1 июля 1999 года.

3. Статья 8 настоящего Федерального закона вступает в силу с 1 января 2000 года.

Статья 25. Приведение нормативных правовых актов в соответствие с настоящим Федеральным законом

Президенту Российской Федерации и Правительству Российской Федерации привести свои нормативные правовые акты в соответствие с настоящим Федеральным законом.

Президент
Российской Федерации
Б.ЕЛЬЦИН

Москва, Кремль
24 июля 1998 года
N 124-ФЗ

Подготовлен для системы КонсультантПлюс

**КОММЕНТАРИЙ К ФЕДЕРАЛЬНОМУ ЗАКОНУ
ОТ 24 ИЮЛЯ 1998 Г. N 124-ФЗ
"ОБ ОСНОВНЫХ ГАРАНТИЯХ ПРАВ РЕБЕНКА В РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ"**

Материал подготовлен с использованием правовых актов
по состоянию на 18 ноября 2009 года

О.В. КУЗНЕЦОВА

Кузнецова Оксана Владимировна - юрист крупной юридической фирмы г. Саратова, специалист в сфере гражданского и социального права, автор ряда работ, посвященных наиболее острым социальным проблемам защиты детей, инвалидов и иных незащищенных слоев населения, в том числе Комментария к Федеральному закону "О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей".

Настоящее издание содержит постатейный комментарий к Федеральному закону от 24 июля 1998 г. N 124-ФЗ "Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации". Комментируемый Закон направлен на обеспечение основных гарантий прав и законных интересов ребенка, на создание правовых, социально-экономических условий для полной реализации прав и законных интересов ребенка. Государство гарантирует особую защиту прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, как наименее защищенной категории граждан.

В Законе сформулированы основные нормы, с помощью которых государство комплексно регулирует отношения с участием детей в сфере образования, науки, культуры, медицины, социальных льгот и выплат, в жилищной сфере, в области средств массовой информации и прочих областях.

Комментарий предназначен для широкого круга читателей. При подготовке настоящего издания использованы акты законодательства и нормативные правовые акты по состоянию на 18 ноября 2009 года.

24 июля 1998 года

N 124-ФЗ

РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ

ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН

ОБ ОСНОВНЫХ ГАРАНТИЯХ ПРАВ РЕБЕНКА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

(в ред. Федеральных законов от 20.07.2000 N 103-ФЗ,
от 22.08.2004 N 122-ФЗ, от 21.12.2004 N 170-ФЗ,
от 26.06.2007 N 118-ФЗ, от 30.06.2007 N 120-ФЗ,
от 23.07.2008 N 160-ФЗ, от 28.04.2009 N 71-ФЗ,
от 03.06.2009 N 118-ФЗ)

Комментарий к преамбуле

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.

Глава I. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Статья 1. Понятия, используемые в настоящем Федеральном законе

Комментарий к статье 1

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**.

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

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 подвергается незаконному перемещению и невозвращению из-за границы или похищается.

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 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 восполнение среды жизнеобеспечения, усиление 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 надомном обучении или обучается в специальном (коррекционном) образовательном учреждении. Точно так же не приспособленными к нормальной жизни оказываются подростки, которые отбывали наказание в местах лишения свободы.

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.

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.

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 учреждения служат воспитательным и 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 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.

Детские оздоровительные лагеря, специализированные (профильные) лагеря, туристические лагеря и 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". При этом в понятие "организации" входят и индивидуальные предприниматели, занятые в сфере оказания услуг по обеспечению отдыха детей и их оздоровления, что в принципе не типично для российского гражданского права.

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 РФ". 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.

Статья 2. Отношения, регулируемые настоящим Федеральным законом

Комментарий к статье 2

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. 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, Жилищного, Гражданского, Уголовно-процессуального, Трудового кодексов.

Комментируемый Закон основывается на конституционных 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 учреждения (школы, детские дошкольные учреждения);

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

- учреждения 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 соответствующего образовательного, воспитательного, лечебного учреждения, учреждения социальной защиты населения или иного учреждения, с этим учреждением, которое 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

Комментарий к статье 3

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.

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** (Семейного кодекса РФ).

СК 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.

ГК РФ определено, что порядок управления опекуном или попечителем имуществом подопечного (п. 2 ст. 37 ГК РФ), что имеет важное значение для охраны имущественных прав несовершеннолетнего подопечного.

В **Трудовом кодексе РФ** (далее - ТК 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.

Помимо Кодексов, в систему законодательства, закрепляющего гарантии для детей, входит ряд федеральных законов. Назовем некоторые.

В Федеральном законе от 24 апреля 2008 г. N 48-ФЗ "Об опеке и попечительстве" содержатся 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. По состоянию на 1 января 2009 г. на учете в федеральном банке данных о детях имелись сведения приблизительно о 160 тысячах детей, которые могут быть устроены на воспитание в приемную семью или усыновлены.

Постановления Правительства РФ, указы и распоряжения Президента РФ 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.

На уровне субъектов РФ положения комментируемого Закона детализируются в актах законодательных и исполнительных органов власти, которые разрабатывают механизм применения и реализации норм на практике.

Например, **Закон Смоленской области от 25 марта 2002 г. N 30-з "О защите прав ребенка в Смоленской области"** определяет механизм реализации полномочий Смоленской области в сфере защиты прав ребенка.

2. В соответствии с п. 4 ст. 15 Конституции РФ общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры РФ являются составной частью ее правовой системы.

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.

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

о мерах по выполнению Конвенции о правах ребенка Россия представляла в сентябре 2005 г. Большую озабоченность международного сообщества вызвали уровень "бедности детского населения", а также нарастание социального сиротства (только 70% детей-сирот в РФ устраивается на воспитание в семейную среду, остальные же воспитываются в интернатных учреждениях) <1>. В последние годы Россия уделяет особое внимание решению названных проблем.

<1> Проблемы государственной защиты прав детей, 20 ноября 2008 года
// <http://www.sakha.gov.ru/main.asp?c=13537>.

Статья 4. Цели государственной политики в интересах детей

Комментарий к статье 4

1. В комментируемой статье перечислены **основные цели и принципы государственной политики в интересах детей**. Первой и основной целью названы:

- осуществление прав детей, предусмотренных Конституцией РФ;
- недопущение их дискриминации;
- упрочение основных гарантий прав и законных интересов детей, а также восстановление их прав в случаях нарушений.

Как уже говорилось в комментарии к ст. 3, Конституция РФ провозглашает основные тезисы политики государства и составляет 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.

2. **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.

3. 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 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 - образованию и воспитанию детей.

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.

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.

5. В законодательстве субъектов РФ могут быть названы и другие цели государственной политики в отношении детей, которые в целом согласуются с целями, установленными комментируемым Законом. В соответствии со ст. 6 Закона Республики Казахстан от 8 августа 2002 г. N 345 "О правах ребенка в Республике Казахстан" целями государственной политики в интересах детей, проводимой в Республике, являются:

- обеспечение прав и законных интересов детей, недопущение их дискриминации;
- упрочение основных гарантий прав и законных интересов детей, а также восстановление их прав в случаях нарушений;
- формирование правовых основ гарантий прав ребенка, создание соответствующих органов и организаций по защите прав и законных интересов ребенка;
- содействие физическому, интеллектуальному, духовному и нравственному развитию детей, воспитанию в них патриотизма, гражданственности и миролюбия, а также реализации личности ребенка в интересах общества, традиций народов государства, достижений национальной и мировой культуры;
- обеспечение целенаправленной работы по формированию у несовершеннолетнего правосознания и правовой культуры.

6. 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. По сравнению с бюджетом 2008 г. в бюджете на 2009 г. прирост расходов увеличился по разделу "Общегосударственные вопросы" примерно на 22 процента, на образование - на 25,9 процента, здравоохранение - на 59 процентов. Ассигнования по разделу "Социальная политика" в 2009 г. увеличены до 297,7 миллиарда (по сравнению с 2008 г. - на 22,1 миллиарда рублей) <2>.

<2> Торбинский А. Особенности федерального бюджета 2009 г. // <http://globalist.org.ua/?p=4240>.

Государственная политика должна обеспечивать законодательное обеспечение прав ребенка. Так, конституционная норма, гарантирующая каждому право на жилище (ст. 40 Конституции РФ), нашла свое конкретное выражение в ч. 1 ст. 1, п. 3 ст. 2 ЖК РФ, согласно которым органы государственной власти и органы местного самоуправления должны предоставлять нуждающимся жилые помещения, и в п. 2 ч. 2 ст. 57 ЖК РФ, где установлено, что детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, лицам из их числа по окончании пребывания в образовательных и иных учреждениях жилые помещения по договорам социального найма предоставляются вне очереди. Аналогичная норма закреплена 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".

7. Семьям, имеющим детей, должна обеспечиваться поддержка государства, направленная на обеспечение надлежащего воспитания детей, их отдыха и оздоровления, защиты их прав и 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 интернатных учреждениях. Много 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 учреждения, право использовать материнский капитал в случае рождения второго ребенка.

Нуждающиеся семьи обеспечиваются жильем. Так, в Москве в 2010 - 2011 годах планируется построить не менее 200 тысяч кв. м. социального жилья для многодетных семей, имеющих не меньше, чем пять детей, и вставших на учет на получение жилья до 1 марта 2005 г. <3>.

<3> Для многодетных построят танхаусы // <http://www.dsmp.mos.ru/press-centre/media-advisory/detail.php?ID=3496>.

Так, по данным статистики, в Санкт-Петербурге с 2008 г. наблюдается расширение круга получателей пособий и компенсационных выплат на детей, увеличиваются суммы выплат, происходят изменения в подходе к определению семей, имеющих право на пособие. С 2007 г. 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 <4>.

<4> Социально-экономические аспекты положения детей // <http://www.homekid.ru/kidscience/kid2008part2.htm>.

8. Государственная политика в отношении обеспечения прав детей только тогда является эффективной, когда основывается на принципе **ответственности должностных лиц, граждан, виновных в нарушениях прав и законных интересов детей и причинении вреда.**

В данном случае под **должностным лицом** следует понимать государственных или муниципальных служащих, имеющих в силу должностного положения правомочия обеспечивать правовой механизм действий 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 на государственные и муниципальные органы власти и на юридических лиц.

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 или бездействия. Например, **незаконными действиями должностного лица могут быть:**

- 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 отвечающей 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, и многие другие нарушения.

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, деятельность которого непосредственно затрагивает права и законные интересы детей, работодателем является государство или муниципальное образование в лице соответствующего органа.

Административная ответственность должностных лиц может наступить за нарушение порядка и сроков представления сведений о несовершеннолетних, нуждающихся в передаче на усыновление, под опеку (попечительство), на воспитание в семье граждан, а также за незаконную деятельность по усыновлению, не подпадающую под уголовную ответственность. Административно наказуемы и другие противоправные, виновные действия (бездействие), за которые установлена административная ответственность в Кодексе РФ об административных правонарушениях (далее - КоАП РФ) или в законе субъекта РФ.

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. По закону уголовная ответственность наступает за общественно опасное и уголовно наказуемое деяние, предусмотренное Уголовным кодексом РФ.

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

В комментируемой статье 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.

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", Общероссийская общественная организация "Национальная молодежная лига", Общероссийская общественная организация содействия воспитанию молодежи "Идущие вместе", Международный союз детских общественных объединений "Союз пионерских организаций - Федерация детских организаций".

Как правило, в субъектах формируется и ведется реестр молодежных и детских общественных объединений. Во многих субъектах 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. Например, в Ивановской области принят и действует **Закон от 8 января 2004 г. N 5-ОЗ "О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений"**. Молодежные и детские общественные объединения имеют право участвовать в реализации государственной молодежной политики на территории Ивановской области, направляя свои предложения Главе администрации, вносить предложения в Законодательное Собрание Ивановской области по принятию и изменению законов, затрагивающих интересы детей и молодежи, а также участвовать в подготовке и обсуждении проектов областных программ по вопросам государственной молодежной политики (ст. 6 Закона).

В столице РФ действует Закон города Москвы от 28 января 2004 г. N 4 "О молодежи", в котором содержится ряд действенных мер, которые способствуют развитию молодежных организаций. В ст. 18 Закона говорится о возможности таких организаций получить финансовую поддержку из бюджета города Москвы на внедрение конкретных проектов, направленных на самореализацию молодых граждан в интересах общества и на привлечение молодых граждан к участию в реализации молодежной политики. Поддержка проектов молодежных организаций осуществляется на конкурсной основе. Также молодежным организациям предоставляются льготы при оплате аренды помещений, находящихся в собственности города Москвы. Льготная ставка арендной платы определяется Правительством Москвы при условии активного участия молодежных организаций в реализации городских целевых программ в сфере молодежной политики. Молодежным организациям оказывается информационная и кадровая поддержка. Так, по заявкам молодежных организаций специально уполномоченный орган исполнительной власти города Москвы организует подготовку, переподготовку и повышение квалификации кадров этих организаций за счет средств городского бюджета.

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

Комментарий к статье 5

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 ч. 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. В России 2008 год был провозглашен Годом семьи, в своих последних ежегодных посланиях Президент РФ говорит о важности социальной защиты семей, материнства и детства.

К одной из важнейших гарантий прав ребенка государство относит право ребенка иметь семью. Поэтому одним из показателей для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ в соответствии с Указом Президента РФ от 28 июня 2007 г. N 825 "Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ" названа доля детей, оставшихся без попечения родителей, в т.ч. переданных в приемные семьи, на усыновление, под опеку или попечительство, в приемные и патронатные семьи.

2. 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. В последнее время на общероссийском уровне осуществляется приоритетный национальный проект "Здоровье", в рамках которого возросло финансирование мероприятий по охране здоровья детей. Проект нацелен на то, чтобы снизить смертность детей первого года жизни, которые, как отмечают специалисты, чаще всего вызываются болезнями перинатального периода, врожденными аномалиями, болезнями органов дыхания. Актуальным сейчас является также снижение уровня наркомании, табакокурения и употребления алкоголя среди подростков.

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

3. Органы государственной власти РФ формируют **федеральные целевые программы защиты прав ребенка и поддержки детства.** На современном этапе наиболее приоритетной программой, которая направлена на обеспечение гарантий детям, является Федеральная целевая программа "Дети России" на 2007 - 2010 годы", утвержденная Постановлением

Правительства РФ от 21 марта 2007 г. N 172. Названная Программа направлена на:

- **создание благоприятных условий для комплексного развития и жизнедеятельности детей;**

- обеспечение государственной поддержки детей, находящихся в трудной жизненной ситуации.

Задачи данной Программы следующие:

- обеспечение безопасного материнства и рождения здоровых детей;

- охрана здоровья детей и подростков, в т.ч. репродуктивного здоровья;

- профилактика, снижение детской и подростковой заболеваемости, инвалидности и смертности;

- создание государственной системы выявления, развития и адресной поддержки одаренных детей;

- сохранение национального генофонда страны;

- развитие интеллектуального и творческого потенциала России;

- профилактика социального неблагополучия, безнадзорности, правонарушений несовершеннолетних;

- обеспечение полноценной жизнедеятельности детей-инвалидов и их интеграции в общество.

Реализация Программы осуществляется на основе государственных контрактов. Государственным заказчиком - координатором Программы, а также ответственным за ее реализацию назначено Минздравсоцразвития РФ. Государственными заказчиками Программы являются:

- Минздравсоцразвития РФ;

- Федеральное медико-биологическое агентство;

- Федеральное агентство по образованию;

- Министерство культуры РФ;

- Министерство спорта, туризма и молодежной политики РФ;

- Министерство внутренних дел РФ;

- Федеральная служба исполнения наказаний.

4. 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 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.

5. 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.

Решением Межведомственной комиссии по координации работ, связанных с выполнением в РФ Конвенции ООН о правах ребенка и Всемирной декларации об обеспечении выживания, защиты и развития детей от 26 декабря 2002 г., утверждены основные направления государственной социальной политики по улучшению положения детей в РФ до 2010 г.

В период с 2005 по 2010 годы внимание сосредоточено на повышении качества таких ключевых сфер жизнеобеспечения детей, как образование, здравоохранение, культура, досуг, инфраструктура реабилитации и социализации детей, находящихся в особо сложных обстоятельствах. Принимаемые меры должны улучшить качество жизни большинства российских детей, сократить масштабы бедности и социального неравенства семей и детей.

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 учреждений 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 формы устройства детей-сирот в семьи.

Большое внимание в последнее время уделяется развитию патронатного воспитания и усыновления, принимаются меры к уменьшению числа детей, которые воспитываются в детских учреждениях. В связи с этим не так давно принят Федеральный закон от 24 апреля 2008 г. N 48-ФЗ "Об опеке и попечительстве", в котором сформулированы принципы государственного регулирования в области опеки и попечительства, определены права и обязанности органов опеки и попечительства, правовой статус опекунов и попечителей.

6. 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. 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. Так, в августе 2009 г. семьи Мурманской области, воспитывающие детей, одновременно получили ежемесячное пособие на ребенка за август и сентябрь, на что из бюджета Мурманской области израсходовано более 25 млн. рублей <5>.

<5> В Мурманской области осуществлена опережающая выплата ежемесячного пособия на детей // <http://www.regnum.ru/news/economy/1198183.html>.

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".

Федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации 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.

В г. Москве действует Городская целевая программа "Преодоление сиротства в городе Москве (2009 - 2011 гг.)", которая реализуется Департаментом семейной и молодежной политики г. Москвы. Целью Программы названо "формирование единой городской политики преодоления сиротства через создание системы профилактики детского и семейного неблагополучия, обеспечение приоритета семейных форм жизнеустройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, реализация защиты их прав и социальной адаптации, внедрение ювенальных технологий с участием гражданского общества".

Органы власти субъектов РФ вправе передавать (делегировать) часть своих полномочий по защите прав детей органам местного самоуправления (например, см. ст. 5 Закона Смоленской области от 28 ноября 1996 г. "О защите прав ребенка").

Если государственными органами власти области возлагаются на органы самоуправления дополнительные полномочия по осуществлению государственной политики по защите прав ребенка, то соответствующие расходы органов местного самоуправления компенсируются из областного бюджета.

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.

Глава II. ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРАВ РЕБЕНКА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Статья 6. Законодательные гарантии прав ребенка в Российской Федерации

Комментарий к статье 6

1. Комментируемая статья имеет декларативный характер. В первую очередь она ссылается на конституционные нормы. Пункт 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 РФ 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 Семейного кодекса РФ гарантируется право ребенка жить и воспитываться в семье, общаться с родителями и другими родственниками, выражать свое мнение, иметь имя, отчество и фамилию, а также многие другие, которые не подпадают под сферу регулирования комментируемого Закона.

Например, получение пособий гарантировано Федеральным законом от 19 мая 1995 г. N 81-ФЗ "О государственных пособиях гражданам, имеющих детей". 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.

В комментируемом Законе **не регулируются** вопросы суррогатного материнства, определения происхождения детей, поскольку такие вопросы законодатель отнес к исключительной сфере регулирования семейного права. 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).

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.

Статья 7. Содействие ребенку в реализации и защите его прав и законных интересов

Комментарий к статье 7

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 каждой из частей 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. По общему правилу именно с 18 лет гражданин приобретает дееспособность в полном объеме (подробнее см. ст. 21 ГК РФ) и может самостоятельно защищать себя любыми правовыми способами. До 14 лет ребенок является недееспособным и от его имени действуют его законные представители.

Право самостоятельно обращаться в суд за защитой своих прав и отстаивать свои интересы в судебном порядке ребенок приобретает по достижении 14 лет. В частности, это право гарантировано п. 2 ст. 56 СК РФ, согласно которому 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 том числе 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 <6>.

КонсультантПлюс: примечание.

Комментарий к Федеральному закону от 24 апреля 2008 года N 48-ФЗ "Об опеке и попечительстве" О.В. Кузнецовой, Т.Г. Пивоваровой включен в информационный банк.

<6> Кузнецова О.В., Пивоварова Т.Г. Комментарий к Федеральному закону от 24 апреля 2008 г. N 48-ФЗ "Об опеке и попечительстве". 2009.

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.

Недавно был принят Федеральный закон "Об опеке и попечительстве". Над проектом этого Закона Государственная Дума работала на протяжении трех лет (проект внесли еще в июне 2005 г.), и он принят был только после резких высказываний Президента РФ о неоправданной волоките. С принятием нового Закона в области защиты прав детей произошли кардинальные изменения:

- упрощен порядок назначения опеки в случаях необходимости немедленного назначения опекуна или попечителя (появился институт предварительной 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 (институт временной опеки);

- появилась возможность назначения нескольких опекунов или попечителей одному лицу;

- закреплено преимущественное право близких родственников стать опекунами ребенка, оставшегося без попечения родителей;
- предусмотрена возможность установления опеки или попечительства по возмездному договору с органом опеки и попечительства (приемная семья, патронат) и др. <7>.

<7> Дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей // <http://www.homekid.ru/kidscience/kid2008part9.htm>.

Закон полностью согласуется с современной государственной политикой в социальной сфере. В разработке законопроектов, напрямую касающихся защиты прав детей, большую роль играет Комитет Государственной Думы по вопросам семьи, женщин и детей. Например, в марте 2009 г. при содействии названного Комитета был разработан и внесен на рассмотрение Госдумы законопроект "О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию".

Деятельностью по обеспечению гарантий прав граждан, в т.ч. детей, активно занимается Уполномоченный по правам человека при Президенте РФ. 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.

Например, благодаря вмешательству Уполномоченного по правам человека в РФ Владимира Лукина были защищены права многодетной матери С. и права ее малолетних детей, которые нарушались должностными лицами государственных органов, а также Г., которая подлежала административному выдворению за пределы РФ, было разрешено отбыть в Азербайджан вместе с детьми. Изначально двоим ее малолетним детям было отказано в выезде вместе с матерью <8>.

<8> Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации // <http://www.ombudsman.gov.ru/rub/galoba.shtml>.

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 Плана 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".

Важным шагом в создании названной системы стало подписание Указа от 1 сентября 2009 г. N 986 "Об Уполномоченном при Президенте Российской Федерации по правам ребенка". Согласно Указу Уполномоченный по правам ребенка назначается на должность и освобождается от должности Президентом РФ, а обеспечением его деятельности занимается Аппарат Общественной палаты РФ. **Уполномоченному по правам ребенка для выполнения возложенных на него обязанностей предоставлено право:**

- запрашивать и получать в установленном порядке необходимые сведения;

- беспрепятственно посещать федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления, организации; проводить проверку деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов РФ, а также должностных лиц, получать от них соответствующие разъяснения;

- направлять свои заключения, содержащие рекомендации относительно возможных и необходимых мер восстановления указанных прав и интересов;

- привлекать для осуществления экспертных и научно-аналитических работ, касающихся защиты прав ребенка, научные и иные организации, а также ученых и специалистов, в т.ч. на договорной основе.

Кроме того, Президент РФ рекомендовал органам государственной власти субъектов РФ учредить должность уполномоченного по правам ребенка.

Посты уполномоченных по правам ребенка, назначаемых органами законодательной власти, создавались начиная с 2001 г. во многих регионах России, в т.ч. в Москве. На сегодняшний момент в 16 субъектах РФ пост уполномоченного по правам ребенка является самостоятельным институтом, и только в трех регионах уполномоченный по правам ребенка является советником губернатора, в одном регионе уполномоченный создан при губернаторе области, а в трех регионах такой уполномоченный является заместителем регионального уполномоченного по правам человека.

С 1 октября 2009 г. при введении поста Уполномоченного по правам человека в Москве Московской городской Думой принято решение о ликвидации поста Уполномоченного по правам ребенка в г. Москве и его замене должностью заместителя Уполномоченного по правам человека, отвечающего за права детей.

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

Так, в последние годы при содействии Уполномоченного по правам ребенка Москвы усовершенствовано законодательство города Москвы, связанное с реализацией и обеспечением прав детей. Приняты Законы города Москвы:

- от 28 февраля 2007 г. N 6 "О профилактике наркомании и незаконного потребления наркотических средств, психотропных веществ в городе Москве";

- от 20 июня 2007 г. N 22 "О внесении изменений в Закон города Москвы от 23 ноября 2005 г. N 60 "О социальной поддержке семей с детьми в городе Москве";

- от 21 ноября 2007 г. N 45 "Кодекс города Москвы об административных правонарушениях";

- от 26 декабря 2007 г. N 51 "О наделении органов местного самоуправления внутригородских муниципальных образований в городе Москве отдельными полномочиями города Москвы в сфере опеки и попечительства" <9>.

<9> Доклад о деятельности Уполномоченного по правам ребенка в городе Москве, о соблюдении и защите прав, свобод и законных интересов ребенка в 2007 году // <http://www.detirossii.ru/13054.php>.

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.

К сожалению, ни на федеральном уровне, ни в регионах уполномоченные по правам детей **не имеют надлежащего законодательного и организационного основания для своей работы.** Правительство РФ уже рассматривало, правда, безрезультатно, проект Федерального закона "О внесении изменения в статью 7 Федерального закона "Об основных гарантиях прав ребенка в РФ" в части отнесения к числу субъектов, осуществляющих содействие ребенку в реализации и защите его прав и законных интересов, уполномоченного по правам ребенка в субъекте РФ, а также установления права уполномоченного по правам ребенка в субъекте РФ на обращение в суд в целях защиты прав и законных интересов ребенка либо неопределенного круга детей и участия в деле по своей инициативе для дачи заключения по делу <10>.

<10> Доклад о деятельности Уполномоченного по правам ребенка в городе Москве, о соблюдении и защите прав, свобод и законных интересов ребенка в 2007 году // <http://www.detirossii.ru/13054.php>.

Представляется, что на современном этапе закрепление должного статуса уполномоченного по правам детей именно на федеральном уровне необходимо, т.к. он способен обеспечить специализированный механизм защиты прав детей, который может быть использован в конкретных, индивидуальных случаях нарушений прав детей наряду с другими способами защиты.

3. Оказывать постоянное содействие в осуществлении самостоятельных действий, направленных на реализацию и защиту прав и законных интересов ребенка, обязаны его родители. 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.

Родители несут ответственность за воспитание и развитие своих детей (ст. 63 СК РФ). Родители обязаны контролировать, какие фильмы и передачи смотрит ребенок, в какое время он ходит гулять, успевае 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.

4. Педагогические, медицинские, социальные работники, психологи и другие специалисты могут привлекаться к участию в мероприятиях по обеспечению защиты прав и законных интересов ребенка в органах образования, здравоохранения, труда и социального развития, правоохранительных и других органах, занимающихся защитой прав ребенка.

Примером 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.

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 выступать в защиту интересов детей в государственных органах и органах местного самоуправления.

5. 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 с января 2000 г. 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 <11>.

<11> Центр "Инновации". СПб. региональная общественная организация по работе с детьми и молодежью // <http://www.homekid.ru/socialsecurity/organizations/innovation.html>.

Статья 8. Утратила силу. - Федеральный закон от 22.08.2004 N 122-ФЗ.

Статья 9. Меры по защите прав ребенка при осуществлении деятельности в области его образования и воспитания

Комментарий к статье 9

1. 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.

Комментируемая статья обеспечивает **основные гарантии ребенка в области образования и воспитания**. Нормы комментируемой статьи дополняют нормы Закона РФ от 10 июля 1992 г. N 3266-1 "Об образовании", который регулирует образовательный процесс детей. Под **образованием** в данном Законе понимается процесс воспитания и обучения в интересах человека, общества, государства, сопровождающийся констатацией достижения гражданином (обучающимся) установленных государством образовательных уровней (образовательных цензов).

В России установлены следующие **уровни образования (образовательные цензы)**:

- основное общее образование;
- среднее (полное) общее образование;
- начальное профессиональное образование;
- среднее профессиональное образование;
- высшее профессиональное образование;
- послевузовское профессиональное образование.

Комментируемая статья имеет **собственный предмет регулирования**, т.к. провозглашает гарантии:

- создания детьми общественных объединений (организаций) обучающихся, воспитанников;

- проведения по инициативе детей дисциплинарного расследования деятельности работников образовательных учреждений;
- проведения собраний и митингов по вопросам защиты нарушенных прав;
- доступности для детей и их родителей уставов и иных внутренних документов образовательных и воспитательных учреждений.

В соответствии с п. 1 ст. 9 образовательные учреждения и их работники, в т.ч. при обучении ребенка на дому, не должны ущемлять права ребенка. К числу прав ребенка, связанных с получением образования, относятся следующие права:

- право на обучение в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами;
- право на обучение по индивидуальным учебным планам в пределах федеральных государственных образовательных стандартов;
- право на ускоренный курс обучения;
- право на бесплатное пользование библиотечно-информационными ресурсами библиотек;
- право на получение дополнительных образовательных услуг, в т.ч. на платной основе;
- право на участие в управлении образовательным учреждением;
- право на получение основного общего образования на родном языке, а также на выбор языка обучения в пределах имеющихся возможностей, предоставляемых системой образования;
- в случае прекращения деятельности общеобразовательного учреждения право на перевод с согласия родителей в другие образовательные учреждения такого же типа;
- право на перевод в другое образовательное учреждение, реализующее образовательную программу соответствующего уровня, при согласии этого учреждения и успешном прохождении обучающимся аттестации;
- право на оставление общеобразовательного учреждения до получения основного общего образования по достижении возраста 15 лет при наличии согласия родителей и органа управления образованием;
- право на продолжение образования в образовательном учреждении на любом этапе обучения для лиц, получающих образование в семье, при их положительной аттестации и по решению родителей или лиц, их заменяющих;
- право на выбор формы образования, которое Законом "Об образовании" (ч. 2 ст. 50) закреплено только за совершеннолетними гражданами. Это означает, что только родители или лица, их заменяющие, могут выбрать для ребенка форму обучения. Например, для ребенка-инвалида может быть выбрано или надомное обучение, или обучение в коррекционной школе.

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.

В частности, ущемляющими права детей на образование в екатеринбургских школах признаны школьные дежурства во время уроков. Так, например, учащимся екатеринбургских школ запретили дежурить по школе вместо уроков, т.к. привлечение к такому труду не предусмотрено образовательной программой. Как сообщили в прокуратуре Свердловской области, прокуратура Верх-Исетского района Екатеринбурга в течение 2009 г. вынесла 21 протест на незаконные правовые акты, которые ущемляли права учащихся различных образовательных учреждений и их родителей. В результате в Екатеринбурге пункты правил внутреннего распорядка школ, противоречащие закону, были убраны. Теперь екатеринбургские школьники могут заступать на дежурство только в добровольном порядке и с согласия родителей <12>.

<12> Прокуроры запретили использовать детский труд в школе // <http://www.ombudsman.mos.ru/index.php?page=new&nid=1111>.

2. Закон поощряет **создание по инициативе воспитанников и учеников в возрасте старше 8 лет общественных объединений и организаций**. В силу установленного ограничения возраста - восемь лет - дети могут создавать и быть участниками созданных общественных объединений и организаций не ранее чем в школе или ином учреждении, обеспечивающем получение основного общего образования. Подобные объединения и организации не могут создаваться в дошкольных учреждениях.

Администрация образовательных учреждений не вправе препятствовать созданию таких объединений и организаций.

Единственным исключением из правила является то, что такого рода объединения и организации не должны быть созданными политическими партиями либо являться детскими религиозными организациями.

Деятельность общественных объединений (организаций) регламентируется **Федеральным законом от 19 мая 1995 г. № 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. По Закону общественные объединения могут по своему выбору либо регистрироваться и приобретать права юридического лица, либо работать 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 ученики или воспитанники, созвавшие съезд (конференцию)

или общее собрание, на котором принято решение о создании организации или объединения, принят устав, сформированы руководящие и контрольно-ревизионные 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-ревизионные 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.

3. Обучающиеся, воспитанники образовательных учреждений, за исключением дошкольных учреждений и учреждений начального общего образования, соответствующих им подразделений иных образовательных учреждений вправе **ходатайствовать перед администрацией указанных учреждений о проведении дисциплинарного расследования деятельности преподавателей, воспитателей и других работников образовательных учреждений, которые нарушают или ущемляют права ребенка.**

Например, в случае, если школьный учитель нарушил права ученика, то ученик может обратиться не напрямую к директору, а в школьный совет. Школьный совет является организацией, которая представляет интересы учеников и, в свою очередь, составляет ходатайство на имя директора, в котором просит директора провести расследование произошедшего инцидента и принять меры. Директор назначает комиссию из преподавателей и представителей школьного совета для проведения расследования. Комиссия составляет заключение, по результатам которого администрация образовательного учреждения (в данном случае директор школы) принимает окончательное решение, наказывает виновных. Дисциплинарными наказаниями, которые могут быть применены к нарушителю, являются выговор, строгий выговор и увольнение.

Если обучающиеся не согласны с решением администрации образовательного учреждения, они вправе через своих выборных представителей обратиться за содействием и помощью в уполномоченные государственные органы. В первую очередь к числу уполномоченных органов относятся комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, уполномоченные по правам человека в субъектах РФ, Министерство образования, комитет по образованию в структуре органов местного самоуправления.

4. Во внеучебное время обучающиеся и воспитанники образовательных учреждений могут проводить **собрания и митинги по вопросам защиты нарушенных прав.**

Собранием является совместное присутствие граждан в специально отведенном или приспособленном для этого месте для коллективного

обсуждения каких-либо общественно значимых вопросов. **Митинг** представляет собой массовое присутствие граждан в определенном месте для публичного выражения общественного мнения по поводу актуальных проблем преимущественно общественно-политического характера (ст. 2 Федерального закона от 19 июня 2004 г. N 54-ФЗ "О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях").

Таким образом, митинг отличается от собрания **меньшим уровнем организованности и большей публичностью**. Митинги и собрания должны отвечать принципам законности и добровольности участия в них.

Организаторами собраний и митингов могут быть один или несколько обучающихся или воспитанников образовательного учреждения или общественное объединение (организация) обучающихся, воспитанников (за исключением детских общественных объединений (организаций), учреждаемых либо создаваемых политическими партиями, детских религиозных организаций).

В уставе образовательного учреждения, как правило, содержатся условия проведения собраний и митингов на территории этого учреждения. Обучающиеся или воспитанники должны заблаговременно ознакомиться с условиями проведения собрания или митинга и соблюдать их. Собрания и митинги не должны нарушать общественный порядок и препятствовать образовательному и воспитательному процессам. Например, незаконным будет являться срыв школьных занятий второй смены или насильственное удержание учителей в здании школы и т.п.

О намерении провести собрание или митинг администрация образовательного учреждения должна быть уведомлена заблаговременно в письменной форме. В уставе могут содержаться дополнительные требования к уведомлению, касающиеся времени проведения, указания приблизительного числа участников или конкретного места проведения собрания или митинга. Организаторы собрания или митинга вправе требовать от остальных участников соблюдения общественного порядка, а не подчинившиеся законным требованиям могут быть удалены с места проведения собрания или митинга.

К числу наиболее частых нарушений и ущемлений прав отдельных детей работниками образовательных учреждений, которые приводят к проведениям акций протеста, пожалуй, относятся наложение дисциплинарного наказания на учащегося в форме выговора, удержание в классе на переменах, случаи применения методов психического и физического воздействия (п. 6 ст. 15 Закона РФ "Об образовании"), нарушение права на различные формы получения образования (п. 2 ст. 51, п. 1 ст. 10 Закона РФ "Об образовании").

Массовый характер носят нарушения, связанные с "добровольно-принудительным" сбором денег с родителей обучающихся, которые производятся образовательным учреждением чаще всего для хозяйственных нужд, а также с созданием условий, гарантирующих охрану и укрепление здоровья обучающихся. Между тем 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 законом порядке оформлены протоколами родительских собраний или конференций.

В нарушение ст. 51 Закона "Об образовании" иногда не согласовываются с органами здравоохранения учебная нагрузка и режим занятий, а помещения, где проходят занятия с детьми, не отвечают требованиям пожарной безопасности, санитарным нормам и правилам по освещенности.

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

- отсутствие достаточного финансирования образовательных учреждений;

- 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 учреждений, преподавателей;

- недостаточный уровень надзорно-контрольной деятельности образовательных учреждений <13>.

<13> О типичных нарушениях действующего законодательства в сфере образования в образовательных учреждениях Астраханской области // <http://www.astrminobr.ru/downloads/000021.doc>.

5. Любое образовательное или воспитательное учреждение действует на основании устава. **Устав** является учредительным документом, в котором содержатся основы создания и деятельности учреждения. Устав, наряду с приказами, правилами внутреннего распорядка, распоряжениями, положениями, нормативами и прочими документами, исходящими от администрации, относится к внутренним документам образовательного учреждения. Документы, издаваемые администрацией образовательного учреждения, могут носить индивидуальный характер, например приказ о премировании преподавателя К. или приказ об уходе в ежегодный оплачиваемый отпуск директора Л. Некоторые документы являются документами финансовой и налоговой отчетности.

Внутренние документы, которые не носят индивидуального характера и не могут носить секретного характера, являются общедоступными. В п. 4 комментируемой статьи содержится обязательное требование к порядку размещения информации: **в образовательных учреждениях в местах, доступных для детей и родителей (лиц, их заменяющих), вывешиваются тексты:**

- уставов;

- правил внутреннего распорядка таких учреждений;

- списки органов государственной власти, органов местного самоуправления и их должностных лиц (с указанием способов связи с ними) по месту нахождения указанных образовательных и иных учреждений, осуществляющих контроль и надзор за соблюдением, обеспечением и защитой прав ребенка.

Места, в которых вывешиваются тексты перечисленных документов, должны быть доступными не только для преподавательского состава (например, учительские, кабинет директора школы), но и для всех учеников и их родителей (например, вестибюль школы или стена около главного входа).

Статья 10. Обеспечение прав детей на охрану здоровья

Комментарий к статье 10

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 своем Послании Федеральному Собранию РФ Президент России назвал здоровье одной из основных ценностей нашего государства. Провозглашение 2008 года Годом семьи стало началом комплексной работы государства по формированию новой семейной политики. Большое внимание стало уделяться мероприятиям по формированию мотивации для ведения здорового образа жизни, сохранению, укреплению и восстановлению здоровья детей.

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:**

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

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 с 2008 года 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.

В связи с тем, что во многих регионах не хватает учреждений для диспансеризации, запланировано строительство двух федеральных и 22 областных перинатальных центров;

2) регулярное проведение вакцинации детей.

В последнее время в рамках нацпроекта "Здоровье" в России проводятся достаточные мероприятия по вакцинопрофилактике, а охват детей прививками можно оценить как очень 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.

С 2010 г. Минздравсоцразвития РФ намерено проводить обследование подростков 14 лет с целью раннего выявления и лечения нарушений репродуктивного здоровья;

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 пищеблоки, школьные базовые столовые, комбинаты детского питания, "молочные кухни".

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.

Внедрение профилактических мероприятий уже дает свои результаты. В докладе Совета Федерации "Положение детей в РФ (Национальный приоритет - охрана здоровья ребенка)" отмечается, что в последние годы благодаря усилиям государства в стране отмечается "увеличение рождаемости - в последние годы на 9,1 процента возросло число детей в возрасте до четырех лет. Произошло снижение смертности детей всех возрастных групп, снизился и уровень младенческой смертности".

Медицинская 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.

2. Приказом Минздравсоцразвития России от 21 апреля 2008 г. N 183н "О проведении в 2008 - 2010 годах диспансеризации пребывающих в стационарных учреждениях детей-сирот и детей, находящихся в трудной жизненной ситуации" утвержден Порядок проведения в 2008 - 2010 годах диспансеризации пребывающих в стационарных учреждениях детей-сирот и детей, находящихся в трудной жизненной ситуации, который регулирует вопросы, связанные с проведением в 2008 - 2010 годах государственными (муниципальными) учреждениями здравоохранения диспансеризации пребывающих в стационарных учреждениях детей-сирот и детей, находящихся в трудной жизненной ситуации. Согласно данному

Приказу срок проведения диспансеризации составляет три года - с 2008 по 2010 г. **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, направлена на улучшение состояния здоровья детей, у которых выявлены те или иные конкретные заболевания.

Амбулаторно-поликлинические и больничные учреждения государственной, муниципальной и частной систем здравоохранения предоставляют детям различные виды необходимой медицинской помощи:

- первичную медико-санитарную помощь (т.е. лечение наиболее распространенных болезней, проведение профилактических прививок, осмотров, диспансерного наблюдения здоровых детей и лиц с хроническими заболеваниями);

- неотложную медицинскую помощь (при острых заболеваниях и обострениях хронических заболеваний, не требующих срочного медицинского вмешательства);

- скорую медицинскую помощь (в т.ч. безотлагательную помощь при несчастных случаях, травмах, отравлениях, а также при других состояниях и заболеваниях, требующих срочного медицинского вмешательства).

Предоставление бесплатного обслуживания в медицинских учреждениях на территории РФ, а также бесплатного медицинского обслуживания и оперативного лечения в любом государственном и муниципальном лечебно-профилактическом учреждении происходит на основании **страхового полиса**.

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, которой выявлены показания к госпитализации. К сожалению, из-за недостаточного финансирования существуют квоты на оказание такой помощи, недостаточно центров высокотехнологичной помощи в регионах <14>.

<14> Главное богатство нации. Утвержден Доклад Совета Федерации "Положение детей в Российской Федерации (Национальный приоритет - охрана здоровья ребенка)" // http://council.gov.ru/inf_ps/parlisurvey/2009/01/84/item4020.html.

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. в ст. 12 и в комментарии к ней.

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

Комментарий к статье 11

1. Комментируемая статья содержит **гарантии для детей в сфере профессиональной ориентации, профессиональной подготовки 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.

Профориентационные услуги подростки получают в службе занятости. Отдельные знания несовершеннолетние могут почерпнуть из справочников, классификаторов профессий или узнать от школьных педагогов.

Профориентационная работа с молодежью может предусматривать индивидуальные и групповые консультации, вовлечение молодых людей в различные целевые программы и массовые мероприятия, психологическую поддержку и мониторинг молодежного рынка труда и прогноз его развития, консультирование родителей выпускников по вопросам выбора профессии, информирование молодежи о ситуации на рынке труда, востребованных профессиях, возможностях трудоустройства и обучения, ориентацию подростков, не имеющих профессии, на получение базового профессионального образования, обучение безработных навыкам поиска работы, самопрезентации <15>.

<15> Вдовин В. Профессиональная ориентация молодежи // <http://www.pmuc.ru/jornal/number14/vdovin.htm>.

В п. 1 комментируемой статьи под **профессиональной подготовкой** понимается совокупность специальных знаний, умений и навыков, позволяющих выполнять работу в определенной области деятельности. Профессиональная подготовка совершенствуется в процессе трудовой деятельности, в системе повышения квалификации, а также путем самообразования <16>.

<16> Большая советская энциклопедия // <http://slovari.yandex.ru/dict/bse/article/00063/46900.htm>.

Органы службы занятости могут направлять подростков, не имеющих профессионального образования, в образовательные учреждения для получения соответствующего образования (высшего, среднего специального, профессионально-технического или элементарного, 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, профессиональной подготовки детей, являются органы службы занятости. Мероприятия проводятся в отношении детей, достигших возраста 14 лет.

2. По общему правилу, предусмотренному ст. 63 ТК РФ, трудовой договор допускается заключать с лицами, достигшими возраста 16 лет. В случаях получения общего образования, либо продолжения освоения основной общеобразовательной программы общего образования по иной, чем очная, форме обучения, либо оставления в соответствии с федеральным законом общеобразовательного учреждения трудовой договор могут заключать лица, достигшие возраста 15 лет, для выполнения легкого труда, не причиняющего вреда их здоровью. 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" Трудового кодекса РФ. Такие гарантии заключаются в следующем:

1) подросткам, достигшим возраста 15 лет, **гарантируется вознаграждение за труд**. Это значит, что труд подростков должен оплачиваться так же, 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 общеобразовательных учреждениях, образовательных учреждениях начального, среднего и высшего профессионального образования и работающих в свободное от учебы время, производится пропорционально отработанному времени или в зависимости от выработки. Работодатель может по своему желанию устанавливать таким несовершеннолетним 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;

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**. Работодатель обязан предоставить оплачиваемые учебные отпуска обучающимся в вузах, в учебных заведениях среднего и начального профессионального образования, в вечерних (сменных) общеобразовательных учреждениях. Льгота распространяется на подростков, которые получают образование такого уровня впервые и успешно обучаются в образовательном учреждении, имеющем государственную аккредитацию. Льгота предоставляется тем, кто находится на вечерней или заочной форме обучения;

6) **несовершеннолетние принимаются на работу только после предварительного обязательного медицинского осмотра (обследования) и в дальнейшем, до достижения возраста 18 лет, ежегодно подлежат обязательному медицинскому осмотру (обследованию)**. Осмотры проводятся за счет средств работодателя. Порядок проведения предварительного обязательного медицинского осмотра (обследования) регулируется Приказом Минздравмедпрома РФ от 14 марта 1996 г. N 90 "О порядке проведения предварительных и периодических медицинских осмотров работников и медицинских регламентах допуска к профессии";

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.

Статья 12. Защита прав детей на отдых и оздоровление

Комментарий к статье 12

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, оздоровления и занятости детей на территории РФ осуществляется Минздравсоцразвития России.

Отдых и оздоровление детей может полностью или частично производиться за счет средств федерального бюджета, находящихся на счетах Фонда социального страхования РФ (далее - ФСС РФ). ФСС производит:

- полную или частичную оплату стоимости путевок в детские санатории и загородные стационарные детские оздоровительные лагеря;
- оплату стоимости набора продуктов питания для детей в оздоровительных лагерях с дневным пребыванием;
- оплату стоимости проезда сопровождающих лиц, а также суточных на время их пребывания в пути и проживания.

Возмещение ФСС РФ стоимости детских путевок производится в пределах средств, ежегодно выделяемых на эти цели. Так, в 2009 г. расходование средств обязательного социального страхования на оздоровление детей составляет 600 рублей в сутки на одного ребенка. Имеют право на оздоровление и отдых за счет бюджета дети, отдыхающие в детских санаторных оздоровительных лагерях круглогодичного действия, расположенных на территории России.

Для приобретения путевки с частичной компенсацией ФСС РФ одному из родителей (лиц, их заменяющих) необходимо обратиться в бухгалтерию организации по месту работы с заявлением о намерении приобрести путевку в детский лагерь для своего ребенка с частичной компенсацией ФСС РФ. Чтобы получить путевку для ребенка, работник должен представить заявление в произвольной форме на имя руководителя организации. В заявлении указывается фамилия, имя, отчество, возраст ребенка, основание для направления на оздоровительный отдых, название санатория или лагеря,

срок начала и окончания пребывания. Вместе с заявлением родителю необходимо приложить договор на приобретение путевки и счет на полную стоимость путевки. Организация производит оплату стоимости путевки согласно выставленному счету, а после оплаты счета выдает доверенность от предприятия на имя родителя и копии платежного поручения с отметкой банка. На основании полученных документов родитель получает путевку в лагерь для своего ребенка.

Порядок организации санаторно-курортного лечения детей работников за счет средств ФСС РФ определяется в Положении о приобретении, распределении, выдаче путевок на санаторно-курортное лечение и оздоровление работников и членов их семей, утвержденном Постановлением Правительства РФ от 21 апреля 2001 г. N 309. Чтобы иметь возможность оплатить путевки за счет средств ФСС РФ, организация должна выяснить в региональном отделении Фонда, какой лимит ассигнований на санаторно-курортное лечение установлен ей на текущий год, и подать заявку. Количество путевок и размер ассигнований, в пределах которого можно будет возместить их стоимость, региональное отделение ФСС РФ определяет для каждой организации. Размер лимита ассигнований указывается в письме, которое направляется в адрес организации из регионального отделения ФСС РФ <17>.

<17> Путевки для работников // <http://www.zarplata-online.ru/main/article.phtml?code=197>.

Дети имеют право отдыхать за счет государства при условии:

- расположения санаторно-курортного учреждения на территории РФ;
- если санаторный оздоровительный лагерь круглогодичного действия является открытым в соответствии с установленным порядком, т.е. имеет заключение Роспотребнадзора и акт его приемки, а санаторно-курортное учреждение имеет лицензию по специальности "Педиатрия" и на образовательную деятельность (договор с образовательным учреждением), т.к. дети в этих учреждениях находятся и в течение учебного года <18>;

<18> Детские путевки: заметки бухгалтера // Практическая бухгалтерия. Июль 2009 г. N 7.

- если стоимость пребывания одного ребенка в сутки составляет до 570 рублей;

- если путевка предоставляется не чаще одного раза в год.

Постановлением Правительства РФ от 5 марта 2008 г. N 148 "Об обеспечении отдыха, оздоровления и занятости детей в 2009 году" утверждены нормы оплаты за счет ФСС России стоимости путевок в загородные оздоровительные детские лагеря и детские санатории.

В детских санаториях дети в возрасте от 4 до 15 лет и санаторных оздоровительных лагерях круглогодичного действия дети школьного

возраста до 15 лет (включительно) со сроком пребывания 21 - 24 дня могут пребывать бесплатно, если стоимость их пребывания составляет 600 рублей в сутки. В загородных стационарных детских оздоровительных лагерях со сроком пребывания не менее 7 дней в период весенних, осенних, зимних школьных каникул и не более чем 24 дня в период летних школьных каникул дети школьного возраста до 15 лет (включительно) могут отдыхать на льготных условиях. За счет государства оплачивается 50% средней стоимости путевки, установленной органами исполнительной власти субъектов РФ, исходя из фактически сложившихся цен на путевки в такие лагеря, расположенные на территории соответствующего субъекта РФ, и до 100% средней стоимости путевки для детей работников бюджетных организаций, финансируемых за счет средств бюджетов всех уровней, и других организаций, финансовое положение которых не позволяет им оплачивать стоимость путевки в такие лагеря.

Расходы на оплату стоимости путевки на оздоровление детей сверх норм, ежегодно устанавливаемых законом о бюджете фонда и соответствующим актом субъекта РФ, осуществляются за счет организации-работодателя или средств родителей (подробнее см. письмо ФСС РФ от 29 декабря 2006 г. N 02-10/03-14848 "Об организации работы региональных отделений Фонда по оздоровлению детей застрахованных граждан в 2007 году").

Размер оплаты стоимости путевки на одного ребенка в сутки в организациях, расположенных в районах и местностях, в которых в установленном порядке применяются районные коэффициенты к заработной плате, определяется с учетом этих районных коэффициентов.

Время года для санаторно-курортного лечения рекомендует врач в соответствии с медицинскими показаниями и состоянием ребенка-инвалида. Курс санаторно-курортного лечения составляет 21 день. Как правило, в санаториях системы Минздравсоцразвития России предусмотрено обучение детей школьного возраста по программе средней школы, если ребенок направляется на лечение во время учебного года.

Как правило, **при направлении ребенка в санаторий необходимо иметь:**

- путевку;
- санаторно-курортную карту для детей;
- полис обязательного медицинского страхования;
- анализ на энтеробиоз;
- заключение врача-дерматолога об отсутствии заразных заболеваний кожи;
- справку врача-педиатра или врача-эпидемиолога об отсутствии контакта ребенка с инфекционными больными по месту жительства, в детском саду или школе.

2. 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;
- 6) 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 в 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.

3. 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. Особое внимание, как правило, уделяется организации отдыха, оздоровления детей, находящихся в трудной жизненной ситуации, особенно детей-инвалидов, которым требуется постоянное медицинское наблюдение и лечение. Для отдельных категорий детей могут предусматриваться льготные путевки в организации отдыха и оздоровления.

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 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.

4. 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 Минздравсоцразвития России от 22 июля 2009 г. N 540н "Об утверждении Перечня санаторно-курортных учреждений, в которые предоставляются путевки на санаторно-курортное лечение 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 санаторно-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.

Статья 13. Защита прав и законных интересов ребенка при формировании социальной инфраструктуры для детей

Комментарий к статье 13

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. В дошкольных учреждениях детям должны быть созданы условия, позволяющие получить физическое, интеллектуальное, нравственное, трудовое и эстетическое воспитание в соответствии с их возрастными и индивидуальными особенностями, а также необходимые для их возраста знания и умения.

Для того чтобы обеспечить права детей, должна быть создана надлежащая материальная база. Строительство новых и реконструкция уже существующих объектов социальной инфраструктуры для детей регламентируются 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. и более 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 одна школа 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 2.08.02-89 "Общественные здания и сооружения"**, утвержденных **Постановлением Госстроя СССР от 16 мая 1989 г. N 78**, 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. Количество и соотношение разных возрастных групп в здании рекомендуется определять по демографическим данным региона строительства.

Особое внимание рекомендовано обращать на то, что архитектурная среда влияет на формирование личности ребенка, "исключение отрицательных воздействий монотонного однообразия на его психологию. На современном этапе при сокращении безадресного проектирования типовых зданий необходим более тщательный учет региональных природно-климатических и национальных особенностей, специфики социальных потребностей населения, особенностей демографии". Проекты зданий должны отвечать задачам гуманизации жилой среды, высоким архитектурно-художественным и эстетическим требованиям <19>.

<19> Проектирование детских дошкольных учреждений. Справочное пособие к СНИП 2.08.02-89 // <http://www.zodchii.ws/normdocs/info-716.html>.

На уровне субъектов РФ разрабатываются и применяются региональные строительные нормы и технико-санитарные нормы. Например, в городе Москве действуют: ТСН 31-307-96 (МГСН 4.07-96) "Дошкольные учреждения"; ТСН 31-314-98 (МГСН 4.15-97) "Образовательные учреждения для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей" и др.

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. <20>.

<20> Генеральный план города Тулы. Развитие объектов социальной инфраструктуры // <http://www.tula.ru/genplan-13.htm>.

Так, Генеральный план Москвы в сфере здравоохранения предполагает достижение стопроцентной обеспеченности населения минимально гарантированным объемом бесплатной медицинской помощи, а также поэтапное проведение преобразований в сфере первичной медико-социальной помощи, оказываемой врачами общей практики или семейными врачами.

К 2020 г. рекомендуется увеличить объем фонда учреждений здравоохранения на 1,9 млн. кв. м общей площади. В жилых кварталах в радиусе 400 м намечено разместить аптеки, раздаточные пункты молочной

кухни, амбулатории врачей семейной практики, в жилых районах - территориальные поликлиники для детей, отделения (кабинеты) узких специалистов.

Приоритетным в первую очередь является строительство массовых объектов физкультуры и спорта, приближенных к жилью (плавательных бассейнов, катков, физкультурно-оздоровительных комплексов). В сфере образования планируется модернизация учреждений образования, достижение нормативных показателей наполняемости классов и групп, односменности занятий, обеспеченности общей площадью на одно место 10 - 16 кв. м, замена школ с высокой степенью физического износа в центральных районах города на школы по новым индивидуальным проектам, ликвидация перегруженности очередей в детские учреждения (при сохранении масштабной системы образования); расширение платных услуг в образовании (гимназий, лицеев, негосударственных школ) <21>.

<21> Генеральный план развития Москвы до 2020 года // <http://www.genplan2020.ru/task/social/>.

В соответствии с п. 1 ст. 14 Закона Ярославской области от 5 мая 1999 г. N 6-з "Об основных гарантиях прав ребенка в Ярославской области" органы государственной власти Ярославской области и органы местного самоуправления муниципальных образований Ярославской области при принятии решений по вопросам социально-экономического развития соответствующих территорий учитывают нормативы строительства, утвержденные распоряжением Правительства РФ от 3 июля 1996 г. N 1063-р. В случае если Законом Ярославской области установлены иные нормативы строительства объектов социальной инфраструктуры для детей, то органами государственной власти Ярославской области и органами местного самоуправления муниципальных образований Ярославской области применяются нормативы, установленные Законом Ярославской области, которые не могут быть ниже соответствующих нормативов, установленных Правительством РФ, и должны быть дифференцированы в зависимости от социально-экономических, природно-климатических и иных факторов.

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 объектов инфраструктуры на территории того или иного муниципального образования установленным социальным

соблюдения комментируемой статьи. Комиссия рассматривает акты экспертной оценки возможных последствий данных реконструкции, модернизации, об изменении назначения или о ликвидации объектов, поступающие от администраций районов Санкт-Петербурга. Прогнозные данные о населении Санкт-Петербурга представляются ГУП "Информационно-аналитический центр". В свою очередь, от Комитета по образованию районные органы образования получают аналитические материалы для расчета и планирования мест в образовательных учреждениях с учетом демографического прогноза населения Санкт-Петербурга на ближайший период.

Зачастую на время капитального ремонта учащиеся школы размещаются в других образовательных учреждениях с низкой наполняемостью.

Например, в Самарской области было решено разместить в МОУ СОШ N 49 г. Самары Самарский муниципальный институт управления. В соответствии с Приказом руководителя Департамента управления имуществом города Самары из оперативного управления МОУ СОШ N 49 изъята и передана в оперативное управление МОУ ВПО "Самарский муниципальный институт управления" часть нежилых помещений в здании школы. В данном случае решение о размещении в одном школьном здании учреждений различных типов является решением об изменении назначения объекта социальной инфраструктуры для детей и требует экспертной оценки последствий такого решения <23>.

<23> Заключение Уполномоченного по правам человека в Самарской области по жалобе родителей и педагогов школы N 49 // <http://www.ombudsman.samara.ru/novosti/novost81%202.htm>.

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

Иногда реорганизация образовательных учреждений бывает 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 образовательном учреждении за счет детей из семей, проживающих в микрорайоне образовательного учреждения, уменьшить расходы на содержание одного ребенка-сироты, даст возможность интеграции детей-сирот в общество <24>.

<24> Образование, воспитание и развитие детей // <http://www.homekid.ru/kidscience/kid2008part6.htm>.

В случае отсутствия экспертной оценки решение о реконструкции, модернизации, об изменении назначения или о ликвидации объекта признается недействительным с момента его вынесения.

Отменить решение, вынесенное с нарушением закона, вправе орган, принявший такое решение. Кроме того, 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.

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 ч. 3 комментируемой статьи идет об имуществе, которое находится в федеральной собственности или собственности субъектов РФ.

Для целей образования, воспитания, развития, отдыха и оздоровления детей, оказания медицинской, лечебно-профилактической помощи детям, 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 соответствии с целями своей деятельности, заданиями собственника этого имущества и назначением этого имущества (ст. 296 ГК РФ).

Большинство медицинских, образовательных, спортивных учреждений 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, воспитания, развития, отдыха и оздоровления детей, оказания медицинской, лечебно-профилактической помощи детям, 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. Часть 4 комментируемой статьи ограничивает возможности использования имущества государственным или муниципальным учреждением, которое является объектом социальной инфраструктуры для детей. Такое учреждение 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 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, заключенный в нарушение положений комментируемой статьи, может быть в судебном порядке признан недействительным на основании ст. 168 ГК РФ как противоречащий закону. По общему правилу признание договора недействительным влечет применение реституции, т.е. возвращение сторон в первоначальное положение.

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 "Об основных гарантиях 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 выбрать школу, детский сад, поликлинику или иной объект социальной инфраструктуры для своего ребенка, то есть принять решение о том, оставить ребенка в этом же учреждении или перевести в другое. Так, Заключение Экспертного совета по образованию при Уполномоченном по правам человека в Самарской области, согласованным с представителями администрации Самары и направленным в Департамент образования Самары, в ноябре 2008 г. было рекомендовано обратить внимание на практику информирования родителей, учеников и педагогических коллективов по вопросам реорганизации образовательных учреждений в городском округе Самара <25>.

<25> Заключение Уполномоченного по правам человека в Самарской области по жалобе родителей и педагогов школы N 49 // <http://www.ombudsman.samara.ru/novosti/novost81%202.htm>.

6. Часть 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**.

Статья 13 Федерального закона от 21 декабря 2001 г. N 178-ФЗ "О приватизации государственного и муниципального имущества" различает **несколько способов приватизации**, в том числе преобразование унитарного предприятия в открытое акционерное общество, продажу государственного или муниципального имущества на аукционе и некоторые другие.

На уровне субъектов действуют нормативно-правовые акты, более детально регулирующие порядок приватизации и не противоречащие федеральному законодательству о приватизации, например **Закон города Москвы от 11 апреля 2001 г. N 12-ЗК "О приватизации государственной и муниципальной собственности Москвы"**, в котором приватизация определяется как "структурный элемент государственной политики управления собственностью на основе возмездной ее передачи в собственность физическим и юридическим лицам, направленной на развитие производства, создание рабочих мест, наполнение рынка конкурентоспособными товарами и услугами российских товаропроизводителей, расширение налогооблагаемой базы".

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

Комментарий к статье 14

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.

Опасной для детей считается информация:

- демонстрирующая насилие, жестокость;
- устрашающего характера;
- дискредитирующая семью и родителей;
- провоцирующая детей к потреблению веществ, товаров и услуг, опасных для жизни и здоровья;
- провоцирующая детей к антиобщественному поведению;

- криминогенного характера;
- содержащая ненормативную лексику.

Концепции государственной политики в области духовно-нравственного воспитания детей в РФ и защиты их нравственности.

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 доказывает правильность и оправданность убийств.

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

В соответствии со **ст. 17 Конвенции о правах ребенка** Россия обязалась поощрять средства массовой информации к распространению информации и материалов, полезных для ребенка в социальном и культурном отношении, и поощрять разработку надлежащих принципов защиты ребенка от информации и материалов, наносящих вред его благополучию.

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.

Под понятием "**насилие на экране**" понимается аудиовизуальное изображение, в котором одно действующее лицо (или группа лиц) осуществляет негативное принуждение по отношению к другому действующему лицу (или группе лиц) посредством угрозы или реального применения физической силы, имеющее своим последствием телесные повреждения, моральный и имущественный ущерб <26>. Государственный контроль за телевидением в первую очередь выражается в запрещении показа фильмов и телепередач, содержащих сцены насилия. Для них отводится позднее вечернее и ночное время. Однако многие телеканалы включают в свои новостные выпуски материалы, содержащие документальные съемки катастроф, военных действий, терроризма, иные сцены насилия, в т.ч. в дневное время ("Криминал", "Криминал: Чистосердечное признание", "Дорожный патруль" и т.п.).

<26> Федоров А.В. Права ребенка и проблема насилия на российском экране. Таганрог, 2004. 418 с.

Приказом Роскультуры от 15 марта 2005 г. N 112 утверждено Руководство по возрастной классификации аудиовизуальных произведений, которым введена единая возрастная классификация аудиовизуальных произведений (фильмов и программ), соответствующая психовозрастным

особенностям восприятия зрительской аудитории. Данное Руководство содержит также перечень фильмов, не подлежащих классификации, в регистрации которых отказывается (например, фильмы или программы, содержащие демонстрацию сексуального насилия в отношении детей, неоправданные подробности сцен садизма и чрезмерного насилия и жестокости и т.п.).

Сведения о возрастной классификации фильмов вносятся в прокатные удостоверения, выдаваемые Министерством культуры РФ. Эти сведения указываются на обложках дисков и видеокассет, в кассовых залах и на фасадной рекламе кинотеатров.

Так, Бутырская межрайонная прокуратура г. Москвы провела проверку соблюдения Федерального закона "Об основных гарантиях прав ребенка в РФ" в пяти образовательных учреждениях столицы. В ходе проверки было установлено, что в школах на персональных компьютерах, подключенных к сети Интернет, несмотря на наличие фильтров, препятствующих доступу несовершеннолетних на запрещенные сайты экстремистского и порнографического содержания, любой учащийся при наборе на клавиатуре определенных ключевых слов может зайти на указанные информационные ресурсы. По результатам проверки прокуратура объявила предостережения директорам школ о недопустимости посещения учащимися запрещенных сайтов <27>.

<27> В Москве прокуратура объявила предостережения директорам школ о недопустимости посещения учащимися запрещенных сайтов // <http://www.ombudsman.mos.ru/index.php?page=new&nid=1107>.

Сегодня государство вполне осознает серьезность негативного влияния сцен экранного насилия на детскую аудиторию, но не принимает достаточных превентивных мер.

Со стороны государства необходим научный подход к информации, которая является общедоступной для любой аудитории. Ученые-исследователи должны подробно анализировать содержание телепередач и фильмов основных каналов, определять время, когда программы со сценами насилия наиболее часто выходят в эфир, выявлять типы отношений детей и подростков к сценам насилия на телевидении. Конечной целью исследований должна стать выработка примерных возрастных рейтингов по отношению к показу аудиовизуальной продукции, четкой повременной регламентации телевизионной демонстрации сцен насилия, а также примерных правовых рекомендаций для общественности (родителей, педагогов и др.) и государственных структур относительно соблюдения прав ребенка на получение гуманной, не содержащей насилия аудиовизуальной информации <28>.

<28> Федоров А. Права ребенка и проблема насилия на российском экране. Таганрог, 2004. 418 с.

Конвенция о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г. допускает вводить ограничения на телевидении с целью "защиты здоровья и нравственности населения".

На Западе действует государственный контроль за медийным изображением насилия, действуют программы защиты детей от экранной агрессии и от психического вреда информации. Например, во Франции действует Высший аудиовизуальный совет, который контролирует вещание программ, способных нанести вред детям. В соответствии с директивой Совета от 1989 г. телекомпаниям не рекомендуется транслировать эротические и содержащие сцены насилия программы до 22 часов 30 минут и их рекламу до 20 часов 30 минут <29>. Во многих западных странах платные кабельные или спутниковые каналы сопровождают демонстрацию экранной продукции специальными значками возрастных ограничений и возможностью их блокирования от несанкционированного просмотра детьми младшего возраста <30>.

<29> Недетское время // Российская газета. 31 января 2005 г.

<30> Федоров А. Права ребенка и проблема насилия на российском экране. Таганрог, 2004. 418 с.

Согласно ст. 4 Закона РФ от 27 декабря 1991 г. N 2124-1 "О средствах массовой информации" не допускается использование СМИ для распространения материалов, пропагандирующих порнографию, культ насилия и жестокости.

В 1999 г. телеканалы подписали Хартию телерадиовещателей, которая декларирует "отказ от демонстрации либо описания в телерадиопрограммах чрезмерной жестокости и насилия". Однако Хартия не ограничивает показ художественных фильмов со сценами секса и насилия <31>.

<31> Юшкявичюс Генрих. Телевидение - спецназ, разрушающий Россию // <http://nations.healht.ru/818-televidenie-specnaz-razrushajushhijj-rossiju.html>.

Кроме того, понятия насилия и жестокости являются оценочными и специалисты телеканалов всегда могут сослаться на неправильную интерпретацию общественностью фильмов и передач, выходящих на экран.

Несмотря на подписанную еще в 1999 г. основными российскими телеканалами так называемую Хартию телевещателей, телевизионный репертуар, на наш взгляд, по-прежнему лишен эффективного корпоративного контроля по части демонстрации сцен насилия <32>.

<32> Федоров А. Права ребенка и проблема насилия на российском экране. Таганрог, 2004. 418 с.

Однако комментируемая статья не содержит даже отсылочной нормы об ответственности за нарушение правил обеспечения ребенка информацией.

Отсутствие указания в Законе конкретных мер, которые должны приниматься в интересах детей, а также действенной системы наказаний приводит к тому, что положения комментируемой статьи до сих пор остаются благими пожеланиями.

Один из ведущих медиа-социологов нашей страны А.В. Шариков отметил, что "законодательных актов, где были бы четко прописаны санкции, накладываемые на тех, кто насыщает эфир насилием, Россия не имеет, так же как не имеет и специального органа, который контролировал бы данную позицию. И поэтому Закон "Об основных гарантиях прав ребенка в РФ" носит чисто декларативный характер" <33>.

<33> Там же.

На уровне многих субъектов РФ установлена административная ответственность за распространение продукции, не рекомендуемой ребенку для пользования до достижения им возраста 16 лет, с нарушением нормативов. Например, в Законе Санкт-Петербурга от 16 января 2009 г. N 816-6 "О нормативах распространения в Санкт-Петербурге печатной продукции, аудио- и видеопроизведения, иной продукции, не рекомендуемой ребенку для пользования до достижения им возраста 16 лет" в качестве меры ответственности предусмотрено наложение административного штрафа на граждан в размере от одной тысячи до трех тысяч рублей, на должностных лиц - от трех тысяч до пяти тысяч рублей, на юридических лиц - от десяти тысяч до пятидесяти тысяч рублей. Сумма административного штрафа зачисляется в бюджет Санкт-Петербурга.

2. Часть 2 комментируемой статьи говорит **об установлении нормативов распространения печатной продукции, аудио- и видеопроизведения, иной продукции, не рекомендуемой ребенку для пользования до достижения им возраста 18 лет.**

Под **продукцией** понимается печатная продукция (книги, журналы, брошюры, буклеты, открытки и иные виды печатной продукции), аудио- и видеопроизведение (экземпляры аудиовизуальных произведений и (или) фонограмм), иная продукция (программы для электронных вычислительных машин, в т.ч. компьютерные игры, произведения декоративно-прикладного искусства, настольные игры, игрушки, игровые сооружения для детей и иные виды продукции).

Нормативы, т.е. правила распространения печатной продукции, аудио- и видеопроизведения, иной продукции, не рекомендуемой ребенку, разрабатываются на уровне субъектов РФ.

Так, в Санкт-Петербурге действует Закон "О нормативах распространения в Санкт-Петербурге печатной продукции, аудио- и видеопроизведения, иной продукции, не рекомендуемой ребенку для пользования до достижения им возраста 16 лет". Закон запрещает распространять на прилегающей к детским и образовательным организациям территории в радиусе 150 метров от каждого входа (выхода) в указанные

организации, а если детские и образовательные организации имеют огражденную территорию, то от каждого входа (выхода) на нее в целях защиты ребенка от информации, пропаганды и агитации, наносящих вред его здоровью, нравственному и духовному развитию, в т.ч. от национальной, классовой, социальной нетерпимости, рекламы алкогольной продукции и табачных изделий, пропаганды социального, расового, национального и религиозного неравенства, а также от распространения печатной продукции, аудио- и видеопродукции, пропагандирующих насилие и жестокость, порнографию, наркоманию, токсикоманию, антиобщественное поведение.

Отнесение продукции к категории, не рекомендуемой ребенку для пользования до достижения им возраста 16 лет, осуществляется после проведения **экспертизы** специальной экспертной комиссией. Состав комиссии и порядок ее деятельности определены Правительством Санкт-Петербурга. При этом экспертиза продукции, за исключением настольных, компьютерных и иных игр, игрушек, игровых сооружений для детей, проводится по инициативе уполномоченных органов власти Санкт-Петербурга, организаций и граждан. Экспертиза проводится за счет средств бюджета субъекта, а заключение экспертизы носит рекомендательный характер.

По Закону Чувашской Республики от 17 декабря 2008 г. N 66 "Об установлении нормативов распространения на территории Чувашской Республики печатной продукции, аудио- и видеопродукции, иной продукции, не рекомендуемой детям для пользования до достижения возраста 16 лет" продукция, не рекомендуемая ребенку для пользования до достижения им возраста 16 лет, не должна распространяться:

- на расстоянии не менее чем 500 метров от зданий и границ земельных участков, на которых расположены детские, учебные, медицинские, спортивные, культурные, религиозные организации, а также на зданиях и в помещениях названных организаций. В случае отсутствия утвержденных границ земельных участков, на которых расположены детские, учебные, медицинские, спортивные, культурные, религиозные организации, - не менее чем 600 метров от ближайшей точки периметра указанного объекта до входа в помещение, используемое для распространения продукции, не рекомендуемой ребенку для пользования до достижения им возраста 16 лет;

- в общественном транспорте;

- при проведении общественных и зрелищных мероприятий в Чувашской Республике;

- лицами, не достигшими возраста 16 лет.

Согласно Закону Республики Марий Эл от 28 апреля 2009 г. N 28-З "О нормативах распространения на территории Республики Марий Эл печатной продукции, аудио- и видеопродукции, иной продукции, не рекомендуемой ребенку для пользования до достижения им возраста 16 лет, и о внесении изменений в Закон Республики Марий Эл "Об административных правонарушениях в Республике Марий Эл" в

Республике Марий Эл запрещено распространение продукции, не рекомендуемой ребенку для пользования до достижения им возраста 16 лет:

- ближе 500 метров от зданий и прилегающих к ним территорий детских, образовательных, медицинских и религиозных организаций, организаций культуры, физкультурно-оздоровительных и спортивных сооружений, а также на зданиях и в помещениях названных организаций;

- на всех видах транспорта общего пользования городского и пригородного сообщения;

- при проведении общественных и зрелищных мероприятий на территории Республики Марий Эл;

- лицами, не достигшими возраста 16 лет.

Распространение продукции, не рекомендуемой ребенку для пользования до достижения им возраста 16 лет, допускается только в специально предназначенных для этого помещениях, определяемых правовыми актами органов местного самоуправления.

3. В соответствии с ч. 3 комментируемой статьи **должна проводиться экспертиза (социальная, психологическая, педагогическая, санитарная) настольных, компьютерных и иных игр, игрушек и игровых сооружений для детей.** Порядок такой экспертизы определяется Правительством РФ. До 5 октября 2007 г. 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. Таким образом, в настоящее время экспертиза не проводится.

Субъекты РФ по закону не могут определить на своих территориях порядок осуществления экспертизы настольных, компьютерных и иных игр, игрушек и игровых сооружений для детей, поскольку в ч. 3 комментируемой статьи определение порядка ее проведения прямо отнесено к компетенции Правительства РФ. Поэтому в законах субъектов РФ определяется порядок проведения только социальных, психологических, педагогических и санитарных экспертиз разных видов товаров, за исключением настольных, компьютерных и иных игр, игрушек и игровых сооружений для детей.

Например, **Постановлением Правительства Астраханской области от 17 февраля 2009 г. N 58-П "Об уполномоченном органе исполнительной власти Астраханской области, осуществляющем проведение экспертизы не рекомендуемой продукции и экспертизы надписей, изображений, противоречащих общим принципам морали и нравственности"** установлено, что Министерство образования и науки Астраханской области уполномочено осуществлять социальную, психологическую, педагогическую и санитарную экспертизу не рекомендуемой продукции (за исключением

настольных, компьютерных и иных игр, игрушек и игровых сооружений для детей), а также надписей, изображений, противоречащих общим принципам морали и нравственности.

Игрушки для детей в возрасте до 3 лет:

- должны быть безопасными для ребенка, находящегося без присмотра в кроватке или манеже;

- должны быть достаточно прочными, чтобы исключить возможность уколов или порезов;

- должны быть сконструированными так, чтобы ребенок не мог их разорвать, разобрать или раскусить;

- не должны иметь грубых поверхностей или острых краев, не должны попадать в горло или закручиваться вокруг шеи <34>.

<34> Классификация, экспертиза и сертификация игрушек // <http://www.manufacture-seminars.ru/clause/71205/2021/>.

Представляется, что игры, игрушки и игровые сооружения для детей, помимо соблюдения критериев безопасности для здоровья ребенка, в первую очередь должны соответствовать принятым в обществе нормам и духовно-нравственным ценностям и проверяться на социальную и психологическую безопасность: в игрушке не должно быть явных признаков, провоцирующих ребенка на агрессию и жестокость или вызывающих страх и тревогу; не должно быть грубого натурализма, в т.ч. сексуального контекста, выходящего за рамки возрастной компетенции ребенка; игрушка не должна унижать человеческое достоинство или оскорблять религиозные чувства, вызывать негативное отношение к расовым особенностям и физическим недостаткам людей; игрушка не должна вызывать психологической зависимости в ущерб полноценному развитию ребенка <35>.

<35> Казунина И.И. Из выступления на конгрессе производителей детских товаров в рамках международной специализированной выставки товаров для детей "ИГРУШКА-2007" // <http://www.vdm.ru/expertiza>.

Критерии экспертизы игр, игрушек и игровых сооружений для детей должны варьироваться в зависимости от возраста детей, для которых то или иное изделие предназначено.

Игрушки можно классифицировать по разным признакам, например:

1) по возрастному назначению:

- для новорожденных (от 0 до 3 месяцев);

- для младенцев 4 - 5 - 12 месяцев;

- для детей 1 - 2 лет и т.д.;

2) по материалу изготовления:

- деревянные;

- пластмассовые;

- резиновые;
- меховые и т.п.;

3) по воспитательному назначению:

- сенсорные (до года в основном звуковые - погремушки, пищалки, музыкальные игрушки, зрительные - калейдоскоп);
- двигательные (мобиль, мяч, юла, заводные игрушки);
- образные (изображения животных, куклы, солдатики, машинки);
- общественно-бытовые и производственно-технические (игрушечные инструменты, например совок и ведро, оружие);
- конструктивные (различные конструкторы и сборные игрушки) <36>.

<36> Классификация, экспертиза и сертификация игрушек // <http://www.manufacture-seminars.ru/clause/71205/2021/>.

В целях обеспечения безопасности жизни, охраны здоровья, нравственности ребенка, защиты его от негативных воздействий необходимо в кратчайший срок определить порядок проведения экспертизы (социальной, психологической, педагогической, санитарной) настольных, компьютерных и иных игр, игрушек и игровых сооружений для детей.

Так, НИИ при Генпрокуратуре РФ и эксперты в составе межведомственной рабочей группы предложили разработать механизм действия ч. 3 комментируемой статьи, установив в соответствующем специальном или общем законодательном акте:

- порядок и основания назначения и проведения специальной экспертизы игр, игрушек и игровых сооружений для детей, виды такой экспертизы, критерии отнесения игр и игрушек к категории опасных для жизни, здоровья и нормального развития детей;

- научно обоснованную возрастную классификацию игр, игрушек и игровых сооружений, рекомендуемую для детей различных возрастных групп;

- последствия (вплоть до лишения лицензий и привлечения виновных к мерам юридической ответственности) незаконного производства, импорта и реализации на территории России игр, игрушек и игровых сооружений для детей без получения экспертного заключения либо при получении отрицательного экспертного заключения.

Кроме того, необходимо установить в законодательстве о лицензировании, административном и уголовном законодательстве юридическую ответственность за нарушение установленного порядка обязательной экспертизы игр, игрушек и игровых сооружений <37>.

<37> Проект рекомендаций по созданию нормативно-правовой базы психолого-педагогической оценки игровой продукции для дошкольных образовательных учреждений // <http://www.zaoisc.ru/metod/obespech/proekt-rekomend.doc>.

4. Безусловно, комментируемая статья требует значительной доработки со стороны законодателя. Изменения, внесенные в нее в 2009 г., пока недостаточны. В марте 2009 г. был внесен на рассмотрение Государственной Думы, но не принят законопроект "О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию". В законопроекте предусматривалось, что с 6 лет дети могут смотреть передачи о различных заболеваниях человека, несчастных случаях и катастрофах, но "без демонстрации последствий, которые могут вызвать у них страх и панику". С 12 лет предложено допускать показ насилия, но "с обязательным выражением сострадания к жертвам". Предложено не исключать употребление бранных слов, которые оправданы сюжетом, а детям с 16 лет позволять смотреть любовные сцены, которые не носят сексуального характера.

Кроме того, законопроектом вводятся такие понятия, как "информационная безопасность детей", "маркировка информационной продукции", установлено шесть возрастных категорий доступа к информационной продукции: "универсальная", "до 6 лет", "с 6 лет", "с 12 лет", "с 16 лет" и "с 18 лет". Знак возрастной категории предложено наносить на первую страницу либо титульный лист печатного издания, а также маркировать и телепрограммы (особый знак должен появляться в начале каждой передачи и "висеть" не менее трех минут с начала показа) <38>.

<38> Новикова В. Возможна ли информационная безопасность детей? // <http://www.newsland.ru/News/Detail/id/365640/cat/42/>.

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

Комментарий к статье 14.1

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 РФ", и практика ее применения окончательно еще не сложилась. 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.

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 субъектах РФ принимаются законы, устанавливающие меры по недопущению нахождения детей на объектах, предназначенных для реализации товаров только сексуального характера, в пивных ресторанах, винных барах, пивных барах, рюмочных, в других местах, а также 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 его развитию. 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.

Места, нахождение в которых детей в соответствии с п. 3 комментируемой статьи не допускается, на территории соответствующего муниципального образования определяются органами местного самоуправления (например, главой соответствующего муниципального образования).

3. 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 Краснодарском крае дети до 14 лет не имеют права появляться на улице без взрослых после 21 часа, до 17 лет - после 22 часов. Малолетним, не достигшим семилетнего возраста, вообще не разрешается находиться на улице без взрослых в любое время суток <39>.

<39> Каковы перспективы введения в Мордовии комендантского часа для детей? // <http://kulyat.info/news/729-gulyat-nelzya-nakazyvat.html>.

Для того чтобы избежать двусмысленного толкования статьи, законодатель ввел понятие общественных мест. К ним относятся улицы, стадионы, парки, скверы, транспортные средства общего пользования, объекты (территории, 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 некоторые из которых вход для детей, не достигших 18 лет, вообще запрещен, даже в сопровождении взрослых (см. абз. 1 ч. 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 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.

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, организующих временное пребывание детей. Договоренность о временной передаче детей на время таких мероприятий между родителями и организацией оформляется в виде письменного договора или расписки.

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.

Конкретные перечни мест, где запрещено пребывание детей в ночное время без сопровождения родителей (лиц, их заменяющих), а также лиц, осуществляющих мероприятия с участием детей, определяются специально созданными экспертными комиссиями. Экспертные комиссии формируются и действуют в порядке, установленном законами субъектов РФ.

В частности, **ст. 25.4 Закона Кемеровской области "О системе профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних в Кемеровской области"** установлен следующий порядок формирования и деятельности такой экспертной комиссии.

В Кемеровской области областная экспертная комиссия действует в составе 8 - 10 человек, в т.ч. председателя комиссии, ответственного секретаря, членов комиссии, каждый из которых является специалистом, имеющим профессиональный опыт работы с несовершеннолетними. Также с учетом направлений деятельности в состав комиссии вправе входить по согласованию представители государственных органов Кемеровской области, территориальных органов исполнительной власти, входящих в систему профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних в Кемеровской области, представители иных государственных органов и учреждений, а также зарегистрированных различных общественных организаций (объединений), занимающихся решением проблем несовершеннолетних и их семей. Персональный состав комиссии

определяется положением об областной экспертной комиссии, утверждаемым коллегией администрации Кемеровской области.

Комиссия действует на постоянной основе и проводит 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.

Законы о запрещении пребывания детей на улице в ночное время введены во многих областях, в т.ч. в Белгородской, Свердловской, Липецкой областях, в Краснодарском крае. Введенные запреты позволили обеспечить снижение преступности как среди несовершеннолетних, так и в отношении самих детей. Например, со времени принятия соответствующего закона в Липецкой области количество преступлений, совершенных подростками до 18 лет, снизилось почти на 12 процентов <40>.

<40> Прокуратура Архангельской области // <http://www.arhoblprok.atnet.ru/ru/news/show.asp?year=2009&id=271>.

4. 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 ч. 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 ч. 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.

5. Федеральный закон от 28 апреля 2009 г. N 71-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "Об основных гарантиях прав ребенка в РФ", которым введена в действие комментируемая статья, предоставляет субъектам РФ ряд дополнительных правомочий, которые позволяют им на практике реализовывать нормы комментируемой статьи, в том числе:

- определять места, нахождение в которых может причинить вред детям, и общественные места, в которых в ночное время не допускается нахождение детей без сопровождения;

- сокращать ночное время, в течение которого не допускается нахождение детей без сопровождения;

- снижать возраст детей, до достижения которого не допускается их нахождение в ночное время в установленных общественных местах без сопровождения, но не более чем на два года.

За несоблюдение требований, установленных комментируемой статьей, субъекты РФ могут устанавливать и накладывать на родителей (лиц, их заменяющих), а также юридических лиц или предпринимателей **административные наказания**. Например, в Краснодарском крае за нарушение детьми комендантского часа их родители штрафуются в первый раз на сумму 500 рублей, а в случае повторного нарушения - до 1000 рублей <41>.

<41> Шевченко Д. Поможет ли в борьбе с подростковой преступностью введение комендантского часа для несовершеннолетних. Российская газета - Кубань-Кавказ. N 4677. 5 июня 2008 г. // <http://www.rg.ru/2008/06/05/reg-kuban/komendantskiyhas.html>.

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.

Статья 15. Защита прав детей, находящихся в трудной жизненной ситуации

Комментарий к статье 15

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 федеральном государственном образовательном учреждении или нет.

Если ребенок содержится и обучается в федеральном государственном образовательном учреждении, то его защита осуществляется органами государственной власти РФ в соответствии с законодательством РФ.

К федеральным государственным образовательным учреждениям относятся:

- образовательные учреждения, 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);

- учреждения 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);

- учреждения системы здравоохранения (дома ребенка);

- другие подобные учреждения.

Государство за счет собственных средств полностью обеспечивает содержание детей, находящихся в перечисленных выше учреждениях, 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 комментируемого 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 государственном и муниципальном лечебно-профилактическом учреждении, в т.ч. проведение диспансеризации, оздоровления, регулярных медицинских осмотров.

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**. Учредителем Фонда является Министерство здравоохранения и социального развития РФ, а его имущество сформировано за счет средств федерального бюджета, добровольных имущественных взносов и пожертвований.

Председатель и члены правления Фонда назначаются Правительством РФ. Создание Фонда вызвано необходимостью реального содействия реализации государственной семейной политики, поддержки института семьи и защиты интересов детей. 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 со ст. 27 Закона 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.

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 учреждениям, учреждениям 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, медицинское учреждение, 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.

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). Специализированное учреждение, например приют или реабилитационный центр, в который 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.

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 детском учреждении, 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. Подробнее о судебном порядке разрешения споров, затрагивающих интересы детей, см. комментарий к ст. 23.

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 учреждений, 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.

Начиная с 2005 г., специалисты Центра не раз участвовали в судебных процессах по защите прав детей на разработку индивидуальной программы развития и выплату компенсаций родителям, оплатившим реабилитационные мероприятия, включенные в индивидуальную программу развития, в негосударственных организациях. Тем самым организация не раз защитила право детей-инвалидов на реабилитацию.

В защите прав на образование многие вопросы Центру удавалось решать внесудебным путем. После длительной переписки с образовательными учреждениями и органами образования родители начинали получать

фиксированную компенсацию в размере затрат на одного ребенка в образовательном учреждении в случае выбора семейной формы образования для своего ребенка, имеющего тяжелые нарушения развития <42>.

<42> Дименштейн Р., Ларикова И. Защита прав детей-инвалидов на образование и реабилитацию: опыт поддержки родителей. 2006.

Налоговое законодательство РФ предусматривает ряд льгот для организаций, осуществляющих деятельность по защите прав детей, находящихся в трудной жизненной ситуации. В частности, в силу п. 3 ст. 381 и п. 5 ст. 395 Налогового кодекса РФ от уплаты налога на имущество организаций и земельного налога на федеральном уровне освобождены 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 (**подробнее см. письмо Департамента налоговой и таможенно-тарифной политики Минфина РФ от 18 сентября 2009 г. N 03-05-04-02/72**).

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.

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.

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 РФ при рассмотрении дел об установлении отцовства и о взыскании алиментов").

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.

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 детское учреждение.

5. 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 1948 г., 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 Декларации 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 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 представляет его в суде (п. 2 ст. 125 СК РФ);

2) разрешение об изменении фамилии или имени ребенка органы опеки и попечительства дают, только исходя из интересов ребенка (ст. 59 СК РФ);

3) 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);

4) 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).

6. Часть 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.

Как правило, 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 <43>. 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.

<43> Окунева Д. Детский суд // <http://www.rusrep.ru/2009/09/zakon/>.

В целом ювенальная юстиция приводит к снижению роста преступности несовершеннолетних, в т.ч. снижению рецидивной преступности, поскольку позволяет более тщательно учесть индивидуальные особенности детей.

Несмотря на предпринимаемые усилия, российская система юстиции во многом несовершенна и не соответствует положениям Минимальных стандартных правил ООН, касающихся отправления правосудия в отношении несовершеннолетних (Пекинских правил), утвержденных Резолюцией 40/33 Генеральной Ассамблеи ООН от 29 ноября 1985 г. В частности, п. 8.2 этих Правил указывает на то, что в принципе не должна публиковаться никакая информация, которая может привести к указанию на личность

несовершеннолетнего правонарушителя. Однако в Уголовном кодексе РФ никаких ограничений относительно опубликования информации о несовершеннолетних не содержится, а в ходе предварительного следствия такая информация вполне может беспрепятственно разглашаться по усмотрению следователя или прокурора.

К сожалению, в России не заимствуется положительный опыт западных стран по реализации специальных программ поддержки примирения несовершеннолетнего обидчика и жертвы, организации общественного надзора за освобожденным от наказания несовершеннолетним <44>.

<44> Пашин С. Пекинские правила и некоторые положения российского уголовного законодательства // <http://www.index.org.ru/others/398pash.html>.

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

Комментарий к статье 16

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 РФ, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 15 июня 2004 г. N 280);

2) **Министерство спорта, туризма и молодежной политики РФ** (действует на основании Положения о Министерстве спорта, туризма и молодежной политики РФ, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 29 мая 2008 г. N 408);

3) **Министерство здравоохранения и социального развития РФ** (действует на основании Положения о Министерстве здравоохранения и социального развития РФ, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 30 июня 2004 г. N 321);

4) **Министерство юстиции РФ** (действует на основании Положения о Министерстве юстиции РФ, утвержденного 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. Однако все они занимаются проблемами детей разобщенно, ведь деятельность каждого из федеральных органов власти строится по отраслевому принципу.

Многие ученые и государственные деятели все чаще рассматривают отсутствие системного подхода к проблемам детей как недостаток российской структуры органов власти. Так, в ходе состоявшегося российско-французского Круглого стола "Ребенок и правосудие", посвященного 20-й годовщине принятия Конвенции ООН о правах ребенка было заявлено о необходимости внесения поправок в комментируемый Закон. Отмечено, что "для надлежащей реализации Закона в России необходимо создать единый государственный орган, который занимался бы исключительно проблемами детства и семей с детьми. В его задачи должны войти координация, мониторинг, сбор информации, профилактика нарушений прав детей" <45>.

<45> В Госдуме готовят существенные поправки в Закон об основных гарантиях прав ребенка // <http://www.iltumen.ru/topic.php?id=5412>.

Для того чтобы координировать работу по решению проблем детей на федеральном уровне, Президентом РФ был издан Указ "Об Уполномоченном при Президенте РФ 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 создан Департамент семейной и молодежной политики города Москвы. Указанный Департамент является органом исполнительной власти города Москвы, обеспечивающим реализацию семейной и молодежной политики Правительства Москвы, создание единой системы преодоления социального сиротства и развитие семейных форм воспитания детей, оставшихся без попечения родителей, нуждающихся в государственной защите, и действует на основании Положения о Департаменте семейной и молодежной политики города Москвы, утвержденного Постановлением Правительства города Москвы от 5 декабря 2006 г. N 929-ПП.

Основными задачами Департамента являются:

- реализация политики города Москвы в отношении детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей;

- создание организационно-управленческой модели единой системы профилактики социального сиротства;
- осуществление межотраслевой координации в области семейной и молодежной политики.

В частности, указанный Департамент выступает в качестве государственного заказчика - координатора городской целевой программы "Молодежь Москвы" (2007 - 2009 гг.) и иных городских целевых программ с участием молодежи.

Статьи 17 - 20. Утратили силу. - Федеральный закон от 22.08.2004 N 122-ФЗ.

Комментарий к статьям 17 - 20

Статьи 17 - 20 комментируемого Закона отменены Федеральным законом от 22 августа 2004 г. N 122-ФЗ "О внесении изменений в законодательные акты РФ и признании утратившими силу некоторых законодательных актов РФ в связи с принятием Федеральных законов "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ" и "Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ" в связи с пересмотром федерального законодательства в части, касающейся разграничения полномочий между органами власти различных уровней и их финансового обеспечения.

Статья 21. Финансирование мероприятий по реализации государственной политики в интересах детей

Комментарий к статье 21

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 Постановлении Правительства от 2 ноября 2000 г. N 839 "Об утверждении Правил разработки и распространения государственного доклада о положении детей в РФ" говорится о том, что финансирование расходов по разработке и распространению, в т.ч. опубликованию, государственного доклада о положении детей в РФ производится в пределах средств федерального

бюджета, предусмотренных Министерству здравоохранения и социального развития РФ. Министерству финансов РФ и Министерству здравоохранения и социального развития РФ при формировании проекта федерального бюджета на очередной год поручено предусматривать выделение средств на указанные цели.

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.

В Программе антикризисных мер на 2009 г., принятой Правительством РФ, указано, что, несмотря на финансовый кризис, "публичные обязательства государства перед населением будут выполняться в полном объеме". Это означает, что государство не допустит снижения объемов финансирования социальных проектов по защите населения, по оказанию медицинских услуг, по обеспечению лекарственными средствами, по обеспечению занятости, а также иных социальных проектов, которые непосредственно затрагивают интересы детей.

Обеспечение социальных гарантий детям как раз относится к предметам совместного ведения. Согласно ст. 85 Бюджетного кодекса РФ расходные обязательства субъекта РФ возникают 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 РФ"). 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.

Статья 22. Государственный доклад о положении детей в Российской Федерации

Комментарий к статье 22

1. Ежегодный государственный доклад о положении 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 тенденциях его изменения.

Положение 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 мер 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 и ориентироваться на конкретные статистические данные. Доклад является основой для определения приоритетных областей и направлений деятельности по решению проблем 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.

Доклад разрабатывается Министерством здравоохранения и социального развития РФ с участием заинтересованных федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ, других заинтересованных организаций. В подготовке материалов для доклада обычно участвуют органы Генпрокуратуры, МВД, Росстата, Фонда социального страхования РФ, Минздрава и прочих министерств и ведомств. Субъекты РФ высказывают свои предложения, например по организации детского здравоохранения, детского досуга и по проведению государственной идеологии в отношении детей и подростков.

Государственный доклад обычно включает в себя следующие разделы (вопросы):

- основные демографические характеристики;
- изменение уровня жизни семей с детьми;
- состояние здоровья детей;
- состояние репродуктивного здоровья женщин;
- состояние питания детей;
- образование, в т.ч. начальное профессиональное образование, воспитание и развитие детей;
- обеспечение дошкольного присмотра детей;
- организация досуга детей и подростков, включая летний отдых и оздоровление;
- трудовая занятость подростков;
- развитие системы учреждений социального обслуживания семьи и детей;
- положение детей-сирот;
- положение детей-инвалидов и меры по их социальной поддержке;
- положение детей, проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях;
- положение детей-мигрантов;
- профилактика безнадзорности несовершеннолетних;
- профилактика преступности и правонарушений несовершеннолетних;
- положение детей, находящихся в специальных учебно-воспитательных учреждениях для детей с девиантным поведением, и несовершеннолетних, отбывающих наказание в воспитательных колониях.

Приказом Министерства здравоохранения и социального развития РФ от 15 мая 2006 г. N 357 утверждены **Правила представления материалов для разработки государственного доклада о положении детей в РФ**, которые, как следует из названия документа, определяют порядок представления в Минздравсоцразвития России материалов, необходимых для подготовки ежегодного государственного доклада о положении детей в РФ, федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ, научными и другими организациями, занимающимися проблемами детства.

Федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов РФ, а также научные и другие организации, занимающиеся проблемами детства, в срок до 15 февраля каждого года получают от Минздравсоцразвития РФ уточненные запросы с указанием конкретного перечня разделов (вопросов), включаемых в государственный доклад в отчетном году. В ответ на запрос Минздравсоцразвития РФ они направляют **материалы к государственному докладу, которые должны содержать:**

- количественные и качественные характеристики положения детей в РФ за отчетный год и в динамике за последние три года;
- анализ основных проблем положения детей в РФ и тенденций его изменения за отчетный период и три последних года;

- анализ выполнения мер, предложенных в предыдущих государственных докладах, по реализации международных актов и нормативных правовых актов РФ, принятых в интересах детей;

- информацию о нормативных правовых актах, касающихся положения детей в РФ, и мерах организационного характера по обеспечению прав и интересов детей, принятых в отчетном году органами государственной власти РФ и субъектов РФ. Сведения о нормативных правовых актах, принятых в отчетном году, должны содержать наименование органа (органов), издавших акт, наименование вида акта и его название, дату подписания (утверждения) акта и его номер, краткую характеристику акта;

- информацию о достигнутых результатах улучшения положения детей в РФ, имеющихся трудностях и намечаемых мерах по их решению;

- обоснованные предложения по принятию конкретных мер, необходимых для улучшения положения детей в РФ.

Например, к основным проблемам детства, которые уже несколько лет подряд находят свое отражение в докладах, относится сокращение детского населения, резкое снижение здоровья детей, нарушение прав детей и рост алкоголизации и наркоманизации среди несовершеннолетних. Серьезной проблемой называют инвалидизацию детского населения и защиту прав этой категории детей. В последних докладах обращается внимание на убывание численности детского населения России (в 1989 г. численность детей в возрасте до 16 лет составляла 36 млн. человек, в 1997 г. - 32 млн. человек, в 2001 году - 28 млн. человек, в 2005 г. - 24 млн. человек) <46>.

<46> Государственный доклад о положении детей в РФ за 2005 год // <http://ricolor.org/rus/zn/sb/7/>.

В Правилах содержится уточнение о том, что материалы должны основываться на данных государственной статистики и отчетности, а также аналитических разработок федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ, научных и других заинтересованных организаций. Установлен срок ежегодного представления материалов - до 15 апреля.

На федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов РФ, принимающие участие в разработке государственного доклада, возложена ответственность за своевременность, объективность, полноту и качество представляемых к государственному докладу материалов.

2. Часть 2 комментируемой статьи ссылается на постановление Правительства РФ, которое содержит порядок разработки, распространения, в т.ч. опубликования, государственного доклада о положении детей. Во исполнение указанной нормы принято Постановление Правительства от 2 ноября 2000 г. N 839 "Об утверждении Правил разработки и распространения государственного доклада о положении детей в РФ".

Проект доклада подготавливается ежегодно и в срок до 1 октября вносится Минздравсоцразвития РФ в Правительство РФ. По поручению

Правительства РФ обеспечивается распространение государственного доклада в средствах массовой информации, в т.ч. его опубликование. Доклад публикуется отдельным изданием и направляется в федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ.

Глава IV. ГАРАНТИИ ИСПОЛНЕНИЯ НАСТОЯЩЕГО ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА

Статья 23. Судебный порядок разрешения споров при исполнении настоящего Федерального закона

Комментарий к статье 23

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 <47>.

<47> Проблемы осуществления прав несовершеннолетних граждан // <http://www.tveroblinfo.ru/problemy-osushhestvleniya-prav-nesovershennoletnix-grazhdan.html>.

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 <48>.

<48> Исковое заявление о возмещении ущерба и возмещение ущерба через суд // <http://www.courthouse.ru/iskovoe-vozmeshenie-usherba.html>.

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.

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.

Так, например, мать 13-летнего Ильи Юринова обратилась с иском в Калининский райсуд Чебоксар на директора и учителя школы, которые насильно остригли 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 2000 рублей <49>.

<49> Суд оставил мизерную компенсацию за нарушение прав ребенка // <http://www.hro.org/node/4085>.

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 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.

В том случае, когда родители не исполняют свою обязанность отстаивать права ребенка, с требованиями в суд может обратиться представитель ребенка, назначенный ему органом опеки и попечительства,

либо орган (организация), на который возложена обязанность по охране прав 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;
- учреждения для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения;
- другие органы и учреждения, на которые возложена такая обязанность государством.

Например, Уполномоченный по правам человека в РФ В. Лукин после того, как представитель несовершеннолетнего А. Фоменкова, чемпиона Паралимпийских игр в Пекине, обратилась к нему с жалобой на отказ в выплате денежных средств за причиненный вред здоровью несовершеннолетнего, выступил в защиту законных прав А. Фоменкова на судебную защиту. В. Лукиным было направлено официальное обращение в Управление налоговой службы по Омской области с просьбой принять незамедлительные меры к исполнению решения суда и восстановлению прав ребенка, в результате чего требования А. Фоменкова были удовлетворены в полном объеме <50>.

<50> Права юного паралимпийского чемпиона восстановлены! // <http://www.ombudsman.gov.ru/rub/galoba.shtml>.

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.

Судебная практика 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. N 1, 2).

2. Государственная пошлина при рассмотрении исков о возмещении ребенку вреда, причиненного его здоровью, имуществу, а также морального вреда в судах не взимается. 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

Комментарий к статье 24

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. Любой нормативный акт подлежит доведению до сведения общественности: это является обязательным и необходимым условием для вступления его в силу. Нормативно-правовые акты, которые определяют права и обязанности граждан, не доведенные до сведения населения в установленном порядке, считаются недействительными.

Доведение федеральных законов до сведения общественности осуществляется путем опубликования в течение 7 дней после дня их подписания Президентом РФ. Официальным опубликованием федерального закона считается первая публикация полного текста соответствующего нормативного акта в "Парламентской газете", "Российской газете" или Собрании законодательства РФ. 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 Федерального 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 Федеральный закон вступает 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. С момента принятия комментируемого Закона в него не раз вносились изменения. **Изменения были внесены следующими документами:**

- Федеральным законом от 3 июня 2009 г. N 118-ФЗ "О внесении изменения в статью 14 Федерального закона "Об основных гарантиях прав

ребенка в РФ" (изменения вступили в силу по истечении 10 дней после дня официального опубликования названного Федерального закона);

- Федеральным законом от 28 апреля 2009 г. N 71-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "Об основных гарантиях прав ребенка в РФ" (изменения вступили в силу по истечении 10 дней после дня официального опубликования названного Федерального закона);

- Федеральным законом от 23 июля 2008 г. N 160-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в связи с совершенствованием осуществления полномочий Правительства РФ" (изменения вступили в силу с 1 января 2009 г.);

- Федеральным законом от 30 июня 2007 г. N 120-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ по вопросу о гражданах с ограниченными возможностями здоровья" (изменения вступили в силу по истечении 10 дней после дня официального опубликования названного Федерального закона);

- Федеральным законом от 26 июня 2007 г. N 118-ФЗ "О внесении изменений в законодательные акты РФ в части приведения их в соответствие с Земельным кодексом РФ" (изменения вступили в силу со дня официального опубликования названного Федерального закона);

- Федеральным законом от 21 декабря 2004 г. N 170-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "Об основных гарантиях прав ребенка в РФ" (изменения вступили в силу по истечении 10 дней после дня официального опубликования названного Федерального закона);

- Федеральным законом от 22 августа 2004 г. N 122-ФЗ "О внесении изменений в законодательные акты РФ и признании утратившими силу некоторых законодательных актов РФ в связи с принятием Федеральных законов "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ" и "Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ" (изменения вступили в силу с 1 января 2005 г.);

- Федеральным законом от 20 июля 2000 г. N 103-ФЗ "О внесении изменения в статью 22 Федерального закона "Об основных гарантиях прав ребенка в РФ" (изменения вступили в силу со дня официального опубликования названного Федерального закона).

Изменения, вступившие в силу с 1 января 2005 г., оказались наиболее существенными. Они были связаны с изменением разграничения полномочий между органами государственной власти РФ и субъектов РФ, а также органов местного самоуправления.

4. Комментируемый Федеральный 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 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, а 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

Комментарий к статье 25

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.**
