

УНИВЕРСИТЕТ ПРОКУРАТУРЫ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ЗАЩИТА ПРАВ, СВОБОД  
И ЗАКОННЫХ ИНТЕРЕСОВ ДЕТЕЙ  
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ:  
ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ  
И ПРИКЛАДНЫЕ АСПЕКТЫ

Сборник материалов  
круглого стола  
(Москва, 17 апреля 2018 г.)

Москва • 2018

УДК 347.637  
ББК 67.404.532  
340

*Под редакцией А.П. Горелика*, заведующего кафедрой гражданско-правовых дисциплин Университета прокуратуры Российской Федерации, кандидата юридических наук, доцента.

**Научный редактор:**

**А.В. Гришин**, профессор кафедры гражданско-правовых дисциплин Университета прокуратуры Российской Федерации, кандидат юридических наук, доцент.

**Рецензенты:**

**Н.В. Буланова**, заведующий кафедрой основ прокурорской деятельности Университета прокуратуры Российской Федерации, кандидат юридических наук, доцент;

**Л.В. Борисова**, доцент Департамента правового регулирования экономической деятельности Финансового университета при Правительстве Российской Федерации, кандидат юридических наук, доцент.

**340** **Защита прав, свобод и законных интересов детей в Российской Федерации: теоретико-правовые и прикладные аспекты:** сб. материалов круглого стола (Москва, 17 апреля 2018 г.) / под общ. ред. А.П. Горелика; науч. ред. А.В. Гришин; Ун-т прокуратуры Рос. Федерации. – М., 2018. – 144 с.

В сборнике представлены материалы выступлений участников круглого стола «Защита прав, свобод и законных интересов детей в Российской Федерации: теоретико-правовые и прикладные аспекты», проведенного 17 апреля 2018 г. кафедрой гражданско-правовых дисциплин и юридическим факультетом Университета прокуратуры Российской Федерации при информационной поддержке СПС «КонсультантПлюс».

Для научных и педагогических работников, практических работников органов прокуратуры, аспирантов и соискателей, студентов высших учебных заведений, а также для всех, кто интересуется проблемами защиты прав, свобод и законных интересов детей.

Отдельные позиции, высказанные авторами статей и тезисов, могут не совпадать с мнением составителей сборника.

УДК 347.637  
ББК 67.404.532

© Университет прокуратуры  
Российской Федерации, 2018

## Введение

В соответствии с ч. 1 ст. 38 Конституции Российской Федерации материнство и детство, семья находятся под защитой государства. В первую очередь в особой правовой защите со стороны государства в лице его уполномоченных органов в силу своего возраста, физической и умственной незрелости нуждаются дети.

Обязанность государства обеспечить ребенку такую защиту и заботу, которые необходимы для его благополучия, закреплена как в национальном законодательстве, так и в международных правовых актах, наиболее значимый из которых – Конвенция о правах ребенка. Указом Президента Российской Федерации от 29.05.2017 № 240 «Об объявлении в Российской Федерации Десятилетия детства» 2018–2027 гг. объявлены Десятилетием детства.

Несмотря на принимаемые на государственном уровне и уровне субъектов Российской Федерации меры, направленные на должную реализацию прав и законных интересов детей, состояние законности в рассматриваемой сфере правоотношений вызывает обоснованную обеспокоенность. Повсеместно нарушаются права детей на образование, охрану здоровья и медицинскую помощь, социальное обеспечение, жилищные и иные социальные права. Значительное число нарушений выявляется в сфере профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних. Особую опасность представляют многочисленные нарушения прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также детей-инвалидов.

В этих условиях защита прав и законных интересов несовершеннолетних в силу ее актуальности и значимости остается в последние годы одним из приоритетных направлений деятельности органов прокуратуры, иных государственных органов и органов местного самоуправления, правозащитных и иных организаций.

Вместе с тем вопросам защиты прав, свобод и законных интересов несовершеннолетних не во всех субъектах Российской Федерации уделяется должное внимание. Имеют место не-

достатки в работе как органов прокуратуры, так и иных органов власти, призванных обеспечивать надлежащую защиту детей.

На эффективности защиты прав, свобод и законных интересов детей негативно отражаются также несовершенство законодательства, особенно регионального, отсутствие единой правоприменительной судебной и прокурорской практики, единства теоретических подходов к проблемам защиты детей в различных сферах их жизнедеятельности.

Все это обусловило необходимость проведения круглого стола, посвященного теоретико-правовым и прикладным проблемам защиты прав, свобод и законных интересов детей.

При подготовке сборника авторами использовалась СПС «КонсультантПлюс».

## **Раздел I. Теоретические, правовые и прикладные аспекты защиты прав, свобод и законных интересов несовершеннолетних**

**А.П. Горелик,**  
заведующий кафедрой  
Университета прокуратуры  
Российской Федерации,  
кандидат юридических наук,  
доцент

### **К вопросу о защите наследственных прав детей, рожденных вне брака**

В соответствии с п. 3 ст. 60 СК РФ ребенок имеет право собственности на доходы, полученные им, имущество, полученное им в дар или в порядке наследования, а также на любое другое имущество, приобретенное на средства ребенка.

В наследственных правоотношениях ребенок обладает особым правовым положением по сравнению с другими субъектами права, поскольку право наследования у него возникает еще до рождения. Как следует из п. 1 ст. 1116 ГК РФ, к наследованию могут призываться граждане, находящиеся в живых в момент открытия наследства, а также зачатые при жизни и родившиеся живыми после открытия наследства. Эта норма свидетельствует о том, что эмбрион обладает условной наследственной правоспособностью, так как в соответствии со ст. 1166 ГК РФ, посвященной охране интересов ребенка при разделе наследства, при наличии зачатого, но еще не родившегося наследника раздел наследства может быть осуществлен только после рождения такого наследника.

Главным условием является его живорожденность. Живорождением считается полное изгнание или извлечение продукта зачатия из организма матери вне зависимости от продолжительности беременности, независимо от того, перерезана пуповина и отделилась ли плацента причем плод после такого отде-

ления<sup>1</sup>: дышит, или имеет сердцебиение, или пульсацию пуповины, или произвольные движения мускулатуры.

Для установления живорожденности достаточно наличия одного признака<sup>2</sup>.

Законодатель не указывает способ зачатия такого ребенка – традиционный или путем применения вспомогательных репродуктивных технологий. Вместе с тем основанием возникновения наследственных прав детей служит родство с наследодателем, удостоверенное в установленном законом порядке.

Относительно детей, родители которых находятся в браке при их рождении, проблем практически не существует, поскольку они автоматически признаются его отцом и матерью.

В Российской Федерации неуклонно растет число фактических браков и, как итог этого процесса, – увеличивается количество детей, рожденных в подобных семьях. С родством ребенка и матери проблем практически не возникает.

В соответствии с п. 1 ст. 14 Федерального закона от 15.11.1997 № 143-ФЗ «Об актах гражданского состояния» основаниями для государственной регистрации рождения и внесения сведений о матери ребенка в запись акта о рождении ребенка являются:

документ установленной формы о рождении, выданный медицинской организацией независимо от ее организационно-правовой формы (далее – медицинская организация), в которой происходили роды;

документ установленной формы о рождении, выданный медицинской организацией, врач которой оказывал медицинскую помощь при родах или в которую обратилась мать после родов, либо индивидуальным предпринимателем, осуществляющим медицинскую деятельность, – при родах вне медицинской организации;

---

<sup>1</sup> Приказ Минздравсоцразвития России от 27.12.2011 № 1687н «О медицинских критериях рождения, форме документа о рождении и порядке его выдачи».

<sup>2</sup> Судебно-медицинская экспертиза трупов плодов и новорожденных (экспертно-правовая характеристика, гистологическая диагностика) / А.П. Ардашкин, Г.В. Недугов. Самара: ООО «Офорт», 2006.

заявление лица, присутствовавшего во время родов, о рождении ребенка – при родах вне медицинской организации и без оказания медицинской помощи.

При отсутствии указанных оснований государственная регистрация рождения ребенка в возрасте до одного года производится на основании решения суда об установлении факта рождения ребенка данной женщиной (п. 4 ст. 14 Федерального закона от 15.11.1997 № 143-ФЗ).

Если ребенок достиг возраста одного года и более и отсутствует документ установленной формы о рождении, выданный медицинской организацией или индивидуальным предпринимателем, осуществляющим медицинскую деятельность, государственная регистрация рождения также может быть произведена лишь на основании решения суда об установлении факта рождения (п. 2 ст. 21 Федерального закона от 15.11.1997 № 143-ФЗ)<sup>1</sup>.

Если ребенок родился от лиц, состоящих в браке между собой, а также в течение трехсот дней с момента расторжения брака, признания его недействительным или с момента смерти супруга матери ребенка, отцом ребенка признается супруг (бывший супруг) матери ребенка, если не доказано иное в соответствии со ст. 52 СК РФ, при этом отцовство супруга матери ребенка удостоверяется записью об их браке (п. 2 ст. 48 СК РФ, п. 1 и 2 ст. 17 Федерального закона от 15.11.1997 № 143-ФЗ).

Чтобы наследование по закону детей после родителей либо родителей после детей стало возможным, необходимо документальное подтверждение происхождения детей от родителей в установленном законом порядке.

Однако большое количество пар проживают совместно, не зарегистрировав свои отношения в установленном законом порядке.

При рождении у таких пар ребенка мать в одностороннем порядке не может указать «сожителя» в качестве отца ребенка. Наследование ребенка после отца возможно лишь в тех случа-

---

<sup>1</sup> Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 16.05.2017 № 16 «О применении судами законодательства при рассмотрении дел, связанных с установлением происхождения детей».

ях, когда отцовство подтверждено в установленном законом порядке – добровольно либо на основании решения суда.

Вместе с тем имеют место случаи рождения не только у лиц, которые находятся в так называемом «гражданском браке», но и в иных случаях, в том числе когда отец ребенка имеет семью и отношения с другой женщиной тщательно скрываются от окружающих.

В случае смерти отца, который не указан в свидетельстве о рождении ребенка, особенно если смерть наступила до рождения такого ребенка, претендовать на наследство как наследнику он не сможет.

Более того, в дальнейшем после рождения ребенка установить отцовство в судебном порядке, несмотря на наличие соответствующих правовых норм, весьма сложно.

В соответствии со ст. 49 СК РФ предусмотрено установление отцовства в судебном порядке, при этом суд принимает во внимание любые доказательства, с достоверностью подтверждающие происхождение ребенка от конкретного лица.

Как следует из п. 19 и 20 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 16.05.2017 № 16, такие доказательства могут быть получены из объяснений сторон и третьих лиц, показаний свидетелей, письменных и вещественных доказательств, аудио- и видеозаписей, заключений экспертов (абз. 2 ч. 1 ст. 55 ГПК РФ).

Для разъяснения вопросов, связанных с происхождением ребенка, суд вправе с учетом мнения сторон и обстоятельств по делу назначить экспертизу, в том числе и молекулярно-генетическую, позволяющую установить отцовство (материнство) с высокой степенью точности.

Вместе с тем судам следует учитывать, что заключение эксперта (экспертов) по вопросу о происхождении – является одно из доказательств, оно не имеет для суда заранее установленной силы и подлежит оценке в совокупности с другими имеющимися в деле доказательствами (ч. 2 ст. 67 и ч. 3 ст. 86 ГПК РФ).

В то же время данная процедура возможна, если потенциальный отец жив либо законные наследники не возражают о признании отцовства умершего в отношении родившегося ребенка. При отсутствии такого согласия доказать факт призна-



ния отцовства весьма проблематично. Этому могла бы способствовать молекулярно-генетическая экспертиза. Такая экспертиза может быть проведена с близкими (кровными) родственниками (родители, дети, братья и сестры) умершего, однако они должны изъявить желание, и поскольку это дело добровольное, они могут отказаться от ее проведения.

Вариант эксгумации в рамках гражданского судопроизводства с целью проведения молекулярно-генетической экспертизы для установления факта отцовства, который обсуждается на форумах в сети Интернет, также невозможен, нужно быть реалистами. Эксгумация в рамках уголовного судопроизводства процедура весьма сложная, а в рамках гражданского судопроизводства – практически неосуществимая.

Решить эту проблему можно было бы посредством формирования банка данных ДНК всех граждан Российской Федерации. На сегодняшний день в соответствии со ст. 7 Федерального закона от 03.12.2008 № 242-ФЗ «О государственной геномной регистрации в Российской Федерации» обязательной государственной геномной регистрации подлежат лишь лица, осужденные и отбывающие наказание в виде лишения свободы за совершение тяжких или особо тяжких преступлений, а также всех категорий преступлений против половой неприкосновенности и половой свободы личности, неустановленные лица, биологический материал которых изъят в ходе производства следственных действий, а также неопознанные трупы.

Несмотря на то, что молекулярно-генетическая экспертиза – лишь одно из доказательств, но представляется наиболее важным, так как иные доказательства (фото, показания соседей, о том что видели мужчину, который заходил или какое то время проживал в квартире матери ребенка) лишь косвенно могут свидетельствовать об отцовстве.

Поэтому создание обязательной геномной регистрации позволило бы решить множество вопросов, в том числе и рассматриваемый нами.

Но даже установление отцовства не гарантирует в дальнейшем выдела причитающейся части наследства, поскольку в соответствии со ст. 1066 ГК РФ при наличии зачатого, но еще не родившегося наследника раздел наследства может быть

осуществлен только после рождения такого наследника. До признания отцовства законный представитель ребенка, мать, не может подать нотариусу заявление, так как он не является наследником. После признания отцовства, если даже такое произойдет, может оказаться, что все наследственное имущество уже разделено между наследниками.

Данный вопрос необходимо законодательно закрепить, предусмотрев секвестирование части наследственного имущества на период установления отцовства.

**Е.В. Князева,**  
доцент кафедры государственно-  
правовых дисциплин Московского  
городского педагогического университета,  
кандидат юридических наук, доцент

### **Проблемы правового регулирования жилищных прав детей военнослужащих**

Действующее законодательство предусматривает несколько форм жилищного обеспечения военнослужащих и членов их семей. Причем зачастую при выделении жилых помещений военнослужащему или предоставлении денежных средств для улучшения жилищных условий его несовершеннолетние дети учитываются лишь при условии совместного проживания с родителем-военнослужащим (например, ч. 2 и 3 ст. 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих»). Вместе с тем в преамбуле этого же Закона отмечено, что он определяет основы государственной политики в области правовой и социальной защиты военнослужащих, граждан Российской Федерации, уволенных с военной службы, и членов их семей. Анализ двух указанных норм одного закона позволяет высказать предположение об определенных проблемах правового регулирования: о какой социальной поддержке членов семей военнослужащих, прежде всего детей, можно говорить, если ребенка военнослужащего не учитывают, когда он с родителем не проживает со-

вместно даже временно? При этом не принимается во внимание, что ребенок может временно не проживать с родителем по уважительным причинам, например получает профильное образование и требуемого учебного заведения по новому месту службы родителя-военнослужащего нет либо временно проживает с другим родителем, вынужденным ухаживать за больным членом семьи. Никак в указанном случае не учитываются жилищные условия, в которых проживает этот ребенок. Нередко дети не имеют возможности постоянно совместно проживать с одним из родителей ввиду расторжения брака в том случае, когда в суде решен вопрос, с кем из родителей остается ребенок. Нельзя исключать возможность возвращения ребенка к другому родителю, если по каким-то причинам не сложились отношения с первым (например, конфликт с отчимом, мачехой). Семейные правоотношения длящиеся, оба родителя имеют равные права и обязанности по отношению к ребенку и однажды принятое судом или супругами решение о месте проживания ребенка может быть изменено. Да и при периодических контактах ребенка с отдельно проживающим родителем необходимы нормальные жилищные условия.

Специфика рода занятий военнослужащих такова, что они нередко подолгу вынуждены проживать отдельно от своих семей, их дети не всегда могут реализовать свое право на воспитание в семье, на заботу, на общение с родителем, предусмотренное ст. 54, 55 СК РФ, даже когда родители брак не расторгли. Праву ребенка на воспитание корреспондирует обязанность родителя его воспитывать. «Каждый ребенок имеет право жить и воспитываться в семье, насколько это возможно, право знать своих родителей, право на их заботу, право на совместное с ними проживание, за исключением случаев, когда это противоречит его интересам». Как можно исполнить эту обязанность, не имея возможности совместно проживать с ребенком?

Не следует забывать, что понятие «член семьи» законодательно не закреплено, потому не исключено, что взрослый работоспособный, совершеннолетний член, установивший факт нахождения на иждивении у военнослужащего, ведущий совместное хозяйство, будет признан членом семьи военнослужащего, ведь жилищное законодательство предоставляет эту

возможность: «Другие родственники, нетрудоспособные иждивенцы и в исключительных случаях иные граждане могут быть признаны членами семьи собственника, если они вселены собственником в качестве членов своей семьи»<sup>1</sup>, т.е., посторонний может быть учтен при решении жилищного вопроса военнослужащего, а права родного ребенка военнослужащего, временно отсутствующего, окажутся нарушенными.

Еще одна проблема для семей военнослужащих, проживающих в служебных жилых помещениях, – при увольнении с военной службы жилое помещение должно быть освобождено. Если накануне увольнения военнослужащий расторгает брак и при получении постоянного жилья не желает в дальнейшем проживать со своими детьми – очевидно, что дети военнослужащего оказываются бездомными, а перспективы решения их жилищной проблемы весьма призрачны. Понятно, органы исполнительной власти, в которых законом предусмотрена военная служба, занимающиеся жилищным обеспечением военнослужащих, не должны заботиться о брошенных женах и несчастных детях, это не их обязанности. Но ведь любая форма жилищного обеспечения финансируется за счет государственного бюджета, из бюджета также финансируются программы, направленные на поддержку семьи. Поэтому для справедливого решения указанной проблемы при распаде семьи, когда военнослужащий-родитель не желает получать постоянное жилье с детьми, целесообразно было бы бывшему супругу военнослужащего, детям военнослужащего (которые длительное время разделяли с ним тяготы военной службы, бытовую неустроенность) предоставить возможность проживать в бывшем служебном жилом помещении (либо предоставить аналогичное), при определении же размера предоставляемого постоянного жилья военнослужащему учитывать всех членов его бывшей семьи, уменьшив размер его жилья на размер площади, оставленной его детям и бывшей супруге.

Выводы.

Учитывая изложенное, можно сделать следующие выводы. Законодательно однозначно не определены лица, являю-

---

<sup>1</sup> Пункт 1 ст. 31 ЖК РФ.

щиеся членами семьи военнослужащего. Это позволяет в ряде случаев злоупотреблять правом, признавая членами семьи лиц, которые таковыми реально не являются.

Термин «совместное проживание» в данном случае требует уточнения. Родственники до десятого колена, временно проживающие с военнослужащим во время предоставления ему жилья, и даже посторонние лица будут являться сособственниками или нанимателями предоставленной квартиры, а несовершеннолетний ребенок военнослужащего, временно не проживающий с родителем, – нет. Вряд ли такое положение следует признавать нормальным.

Для справедливого правового регулирования указанных имущественных отношений, участники которых – военнослужащие и члены их семьи, для защиты прав детей военнослужащих следовало бы скорректировать правовые нормы с целью однозначного их толкования и на федеральном уровне закрепить в правовой норме обязанность учитывать несовершеннолетних детей военнослужащих при предоставлении жилья их родителям независимо от факта совместного проживания.

**Т.В. Ларина,**  
доцент кафедры  
Университета прокуратуры  
Российской Федерации,  
кандидат юридических наук,  
доцент

### **Актуальные правовые вопросы организации питания школьников**

Здоровье детей – одно из высших благ человека, без которого могут утратить значение многие другие блага, предоставляемые гражданину государством, возможность пользоваться другими правами (выбор профессии, свобода передвижения и др.).

В Уставе Всемирной организации здравоохранения здоровье определяется как состояние полного физического, душевного и социального благополучия, а не только как отсутствие болезней и физических дефектов.

О праве на охрану здоровья и медицинскую помощь говорится в ст. 12 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах<sup>1</sup>.

Статья 41 Конституции Российской Федерации гарантирует каждому право на охрану здоровья и медицинскую помощь.

В Российской Федерации финансируются различные федеральные программы охраны и укрепления здоровья детей, 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. Дети зачастую проводят большую часть активного времени в образовательных учреждениях. Правильная организация школьного питания – необходимая составляющая для поддержания здоровья.

На сегодняшний день не существует единого нормативного правового акта на федеральном уровне, регламентирующего порядок организации питания школьников.

Федеральный закон «Об образовании» к компетенции образовательной организации в организации питания школьников относит создание необходимых условий для охраны и укрепления здоровья, организации питания обучающихся образовательной организации. Школьники имеют право на обеспечение питанием в случаях и порядке, которые установлены федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации.

Статья 37 указанного Закона более детально определяет порядок организации питания обучающихся. Расписание занятий должно предусматривать перерыв достаточной продолжительности для питания обучающихся (ч. 2). Обеспечение пита-

---

<sup>1</sup> Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (принят 16.12.1966 Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-м пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН).

нием обучающихся за счет бюджетных ассигнований бюджетов субъектов Российской Федерации осуществляется в случаях и порядке, которые установлены органами государственной власти субъектов Российской Федерации, обучающихся за счет бюджетных ассигнований местных бюджетов – органами местного самоуправления (ч. 4). Более детальной регламентации вопросов организации питания школьников в федеральном законодательстве нет. На законодательном уровне вопросы организации школьного питания регулируются в самом общем виде.

Хотелось бы отметить, что нормативное правовое регулирование в сфере обеспечения школьников питанием осуществляется в основном в виде санитарно-эпидемиологического нормирования. Организация общественного питания в целом регулируется правилами оказания услуг общественного питания, утвержденными постановлением Правительства РФ от 15.08.1997 № 1036. Правила разработаны в соответствии и во исполнение Закона РФ от 07.02.1992 № 2300-1 «О защите прав потребителей». Правила регулируют отношения между потребителями и исполнителями в сфере оказания услуг общественного питания, а также обеспечивают права потребителей на получение услуг надлежащего качества и безопасных для жизни и здоровья, информации об услугах и исполнителях услуг, определяют порядок реализации этих прав. Правила приняты в отношении организаций общественного питания любой организационно-правовой формы – участников рынка услуг общественного питания. Правила устанавливают договорный и возмездный характер отношений между организацией общественного питания и потребителями услуг общественного питания.

Вместе с тем общие правила оказания услуг общественного питания не содержат ограничений и специальных норм, рассчитанных на специфику оказания услуг общественного питания для школьников в общеобразовательных учреждениях.

Система правового регулирования вопросов обеспечения и организации школьного питания характеризуется отсутствием основного «системообразующего элемента» – закрепленных на законодательном уровне государственных гарантий и соответ-

ствующих расходных обязательств по обеспечению обучающихся в общеобразовательных учреждениях бесплатным (или общедоступным) и полезным (здоровым) питанием.

В настоящее время организация питания школьников в общеобразовательных учреждениях в государственных общеобразовательных учреждениях субъектов Российской Федерации и муниципальных общеобразовательных учреждениях осуществляется на договорной основе победителями открытых конкурсов на право заключить муниципальный контракт с органом управления образованием на оказание услуг по организации питания школьников. Правовой основой реализации указанных мер на федеральном уровне служит ст. 72 Конституции Российской Федерации, согласно которой общие вопросы образования, воспитания, защита семьи, детства, включая социальную защиту, относятся к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Обеспечение государственных гарантий по предоставлению обучающимся в общеобразовательных учреждениях бесплатного (общедоступного) и здорового питания (школьного питания) относится к полномочиям Российской Федерации или полномочиям субъектов Российской Федерации.

Государством должны регулироваться или контролироваться тарифы на услуги по организации питания в общеобразовательном учреждении. Торговая наценка на продукцию, реализуемую организациями общественного питания в общеобразовательных учреждениях, устанавливается субъектом Российской Федерации в соответствии с нормативным правовым актом.

Привлечение организаций общественного питания к организации питания учащихся в муниципальных общеобразовательных учреждениях осуществляется в порядке, установленном Федеральным законом от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

С победителем конкурса орган управления образованием администрации города (муниципальный заказчик) заключает



муниципальный контракт на оказание услуг по организации питания в общеобразовательных учреждениях по форме, утвержденной правовыми актами субъектов. Координационные работы по организации питания в общеобразовательных учреждениях проводят органы управления образованием субъектов Российской Федерации.

Питание учащихся в муниципальных общеобразовательных учреждениях осуществляется в соответствии с примерным меню рационов питания, которое ежегодно разрабатывается юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем, обеспечивающим питание в образовательном учреждении, с учетом сезонности, необходимого количества основных пищевых веществ и требуемой калорийности суточного рациона, дифференцированного по возрастным группам обучающихся (1–4 классов, 5–11 классов), согласовывается руководителями образовательного учреждения и управления Роспотребнадзора субъектов.

Руководитель общеобразовательного учреждения в соответствии с установленными требованиями СанПиН должен обеспечить условия для организации питания учащихся. Важное условие контракта составляет качество оказываемых услуг. Понятие качества услуг включает в себя соблюдение всех необходимых условий санитарно-эпидемиологического нормирования, а также установленных нормативных правовых актов различного уровня. Вся деятельность по оказанию услуг питания должна быть направлена на формирование навыков здорового питания с учетом возраста школьников.

Весьма актуальным представляется вопрос совершенствования государственного управления в сфере организации школьного питания с целью обеспечения обучающихся в общеобразовательных школах бесперебойным, горячим и полезным питанием в рамках образовательного процесса. При этом задачей должно стать достижение конкурентной цены на услуги общественного питания по сравнению с другими производителями услуг общественного питания, возможность получения

регулярного и полезного питания для детей по ценам ниже рыночных.

Необходимо внести изменения в законодательство об образовании с целью разграничить понятия «организация питания» и «оказание услуг школьного питания». Следует утвердить типовые среднесуточные наборы продуктов и примерные меню, сделав их более разнообразными для различных типов образовательных учреждений с учетом новых технологий.

Предлагается внести изменения в Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» с целью предоставления права субъекту Российской Федерации заключения договора с исполнителем (комбинатом школьного питания) без проведения конкурсных процедур с целью гарантий инвестору, «что именно он будет поставщиком услуг школьного питания после окончания строительства или модернизации комбината питания».

В случае введения соответствующих государственных обязательств по обеспечению обучающихся в общеобразовательных учреждениях бесплатным школьным питанием надлежит предусмотреть механизм адресного финансирования данных государственных услуг (компенсаций родительской платы). Кроме того, необходим контроль за финансированием питания, поскольку заказчиком выступают образовательные учреждения, а родители вносят плату за организацию питания. Должна быть возможность общественного контроля со стороны родителей.

При этом следует соблюдать антимонопольный характер отбора поставщиков услуг доступного и полноценного школьного питания, соответствующего установленным требованиям.

**А.Н. Левушкин,**  
профессор кафедры  
гражданского права  
Российского государственного  
университета правосудия,  
доктор юридических наук,  
профессор

**Охрана и защита прав ребенка  
при суррогатном материнстве  
и иных методах искусственной репродукции**

Суррогатное материнство – это процесс имплантации, вынашивания и рождения ребенка суррогатной матерью, зачатого с использованием генетического материала заказчиков (супружеской пары, которая не может иметь или выносить ребенка), донора или самой женщины (суррогатной матери), цель которого – дальнейшая передача ребенка заказчикам на возмездной либо безвозмездной договорной основе.

Необходимо констатировать, что весьма много юридических проблем возникает в связи с применением методов вспомогательной репродукции человека. Отсутствие четкого механизма регулирования отношений, связанных с искусственным оплодотворением и суррогатным материнством, порождает на практике многочисленные проблемы, что с неизбежностью влияет на правовое положение ребенка, рожденного при помощи применения данных методов вспомогательных репродуктивных технологий.

В современной науке семейного права достаточно активно обсуждается вопрос о том, что же выступает юридическим фактом при применении соответствующих технологий (суррогатное материнство, искусственное оплодотворение и др.). Данный вопрос обусловлен не только практическим интересом, он имеет и методологическое значение: в зависимости от того, как он будет разрешен и аргументирован, должна быть изменена и концепция юридических фактов в семейных правоотношениях.

Суррогатное материнство порождает семейно-правовые отношения и, соответственно, правовые последствия для субъектов данных отношений: супружеской пары, суррогатной матери и ребенка (п. 2 ч. 4 ст. 51 и п. 2 ч. 3 ст. 52 СК РФ). Как представляется, юридический аспект проблемы определяется появлением совершенно новых семейно-правовых категорий: «юридические родители» (мать), «генетические» («биологические») родители (матери). Вопрос, связанный с установлением материнства, зарубежным законодательством решается по-разному. Матерью может быть признана женщина, которая выносила ребенка; женщина, которой принадлежит оплодотворенная яйцеклетка; суррогатная мать, которой отдается преимущественное право на признание себя официальной матерью.

По мнению М.А. Салиховой, наличие факта генетического родства супругов с рожденным ребенком не всегда достаточно для приобретения ими родительского права. «Это связано с тем, – полагает автор, – что существуют иные факторы, влияющие на рождение ребенка, а следовательно, на возникновение родительских прав. При этом приоритетным фактором при определении принадлежности родительских прав является вынашивание ребенка, так как организм ребенка формируют питательные вещества суррогатной матери, в ребенке течет кровь суррогатной матери; суррогатная мать определяет иммунную и гормональную систему ребенка; у суррогатной матери возникает естественное чувство материнства»<sup>1</sup>.

Так, О.Ю. Ильина пишет: «Сопоставляя семейные отношения, в которых участвует суррогатная мать и выношенный ею ребенок, с отношениями так называемого кровного родительства, мы приходим к интересному выводу. Оказывается, в данном случае законом признается существование семьи, но она не обладает классическим признаком – нет кровного родства между ребенком и матерью. Удостоверение происхождения ребенка происходит в обычном порядке, в частности, запись о матери делается на основании документа, выданного медицин-

---

<sup>1</sup> Салихова М.А. Актуальные проблемы семейного права // Проблемы эффективности права: сб. ст. по материалам междунар. науч.-практ. конф. (г. Курск, 26–27 ноября 2010 г.). М., 2011. С. 212–213.

ским учреждением, где проходили роды. Таким образом, не требуется соблюдение какой-либо особой процедуры для записи суррогатной матери в качестве матери выношенного ею ребенка»<sup>1</sup>.

Как известно, российский законодатель категоричен в регулировании отношений, возникающих в связи с применением вспомогательных репродуктивных технологий. Согласно п. 4 ст. 51 СК РФ лица, состоящие в браке и давшие свое согласие в письменной форме на применение метода искусственного оплодотворения или на имплантацию эмбриона, в случае рождения у них ребенка в результате применения этих методов записываются его родителями в книге записей рождений. Лица, состоящие в браке между собой и давшие свое согласие в письменной форме на имплантацию эмбриона другой женщине в целях его вынашивания, могут быть записаны родителями ребенка только с согласия женщины, родившей ребенка (суррогатной матери). Кроме того, впоследствии супруги не вправе при оспаривании отцовства (материнства) ссылаться на соответствующие обстоятельства (п. 3 ст. 52 СК РФ).

В науке ведутся дискуссии об определении круга лиц, участвующих в отношениях по применению методов искусственной репродукции человека. Между тем, исходя из буквального толкования действующего семейного законодательства (п. 4 ст. 51 СК РФ), возможность применения указанных методов существует только у лиц, состоящих в браке. Тем самым лица, не состоящие в браке, имеют меньше оснований приобретения родительского статуса.

Кроме положений семейного законодательства отношения по обеспечению репродуктивных прав граждан как вида их семейных прав регулируются и специальными законами, в связи с чем важно установить соотношение предписаний, содержащихся в источниках семейного законодательства и иного отраслевого.

---

<sup>1</sup> *Ильина О.Ю.* Актуальные предпосылки возобновления дискуссии о понятии и признаках семьи как правового института // *Евраз. юрид. журн.* 2009. № 11. С. 77.

По справедливому мнению Е.А. Коршуновой, самой незащищенной стороной в институте суррогатного материнства следует считать ребенка. Право ребенка, которое может быть нарушено при использовании данного метода, – право жить и воспитываться в семье. По желанию суррогатной матери ребенок может быть не передан заказчиком, с которыми в определенных случаях у него возможно генетическое родство, либо при отказе заказчиков от ребенка вообще возможен вариант остаться без попечения родителей<sup>1</sup>.

В современном законодательстве не предусмотрен судебный порядок для установления материнства. В связи с этим Е.А. Коршунова полагает, что необходимо изменить ст. 49 СК РФ, дав ей название «Установление отцовства и материнства в судебном порядке». Для этого надлежит включить в содержание статьи следующее положение: «В случае отказа передачи ребенка суррогатной матерью нареченным родителям женщина, заключившая договор суррогатного материнства (нареченная мать), может установить родительские права в отношении ребенка в судебном порядке». Однако в случае признания судом за суррогатной матерью права на оставление ребенка возникает вопрос: кто же будет считаться отцом ребенка? То есть имеется необходимость в законодательной регламентации положения, в котором устанавливается то, что суррогатная мать не имеет права требовать установления отцовства в отношении нареченного отца в судебном порядке. Если муж суррогатной матери принимал участие в подписании договора суррогатного материнства, то именно его и следует признать законным отцом ребенка.

Таким образом, возникает необходимость в дополнении ст. 48 СК РФ следующим положением: «Супруг суррогатной матери, давший согласие на имплантацию эмбриона, при заключении договора суррогатного материнства в случае отказа суррогатной матерью передать ребенка другой стороне договора признается отцом ребенка».

---

<sup>1</sup> Коршунова Е.А. Правовые основы суррогатного материнства: анализ правоприменения // ScienceTime. 2015. № 5 (17). С. 204.

Полагаем, что, несмотря на необходимость приоритетной защиты прав ребенка, нет оснований и представляется не соответствующей логике и здравому смыслу возможность признания отцовства, пусть даже биологического отца ребенка, рожденного с применением метода суррогатного материнства. Конечно, предоставление такого права позволит суррогатной матери злоупотреблять своими правами, а попросту – шантажировать супружескую пару и биологического отца ребенка.

В правоприменительной практике существует проблема государственной регистрации рождения ребенка вследствие невозможности суррогатной матери дать свое согласие в силу объективных причин (например, смерть матери при родах). В случае смерти матери отцовство лица, не состоящего в браке с матерью ребенка, устанавливается по заявлению отца ребенка с согласия органов опеки и попечительства, а при его отсутствии – по решению суда (п. 3 ст. 48 СК РФ). Возникает вопрос: кто будет обладать таким правом в случае смерти суррогатной матери – биологический отец или муж суррогатной матери? Вполне логично, что указанным правом следует наделить биологического отца, с тем чтобы он имел возможность на основании договора суррогатного материнства установить отцовство в отношении ребенка, который был рожден суррогатной матерью. То есть приоритет должен иметь договор суррогатного материнства и его условия, направленные в первую очередь на защиту прав рожденного ребенка.

При такой ситуации можно согласиться с высказанным в науке мнением, что имеется необходимость в дополнении ст. 14 Федерального закона «Об актах гражданского состояния» следующим положением: «Основанием для регистрации рождения ребенка являются договор суррогатного материнства, который заключен между женщиной, родившей ребенка (суррогатной матерью), и супругами (биологическими родителями), согласившимися на имплантацию эмбриона, и документ, подтверждающий смерть женщины, родившей ребенка (суррогатной матери)»<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Коршунова Е.А. Указ. соч. С. 206.

Не урегулирован вопрос о праве ребенка знать своих генетических родителей. Этот вопрос не нашел своего однозначного решения ни в теории, ни в практике и относится в правовой науке к числу дискуссионных. По данному вопросу представляются два пути решения: а) признать сведения о генетическом происхождении ребенка медицинской тайной и закрепить в законодательстве Российской Федерации недопустимость ее разглашения; б) рассматривать это как важнейшее право ребенка, насколько это возможно, знать своих родителей (п. 2 ст. 54 СК РФ, ст. 7 Конвенции ООН о правах ребенка<sup>1</sup>).

Заключительная проблема следует из изложенных выше пробелов – это нехватка норм материального права, а именно необходимость принятия специального нормативного акта в ранге федерального закона, посвященного репродуктивной деятельности.

На основании сказанного следует заключить, что правовые нормы российского законодательства, регулирующие правоотношения, возникающие при использовании методов искусственной репродукции, фрагментарны, спорны, затрагивают лишь отдельные аспекты возникающих проблем. С ростом числа детей, родившихся в результате применения методов искусственной репродукции, потребуются более четкие механизмы правового регулирования прав и законных интересов детей и лиц, участвующих в этом процессе. Важно понимать, что отсутствие четкой законодательной регламентации правового статуса репродуктивных тканей, субъектов, имеющих право распоряжения ими после смерти их обладателя, может привести к неограниченному использованию репродуктивных тканей, что в свою очередь повлечет за собой негативные последствия для ребенка, который еще до своего рождения будет лишен родительской заботы как отца, так и матери.

---

<sup>1</sup> Конвенция о правах ребенка (одобрена Генеральной Ассамблеей ООН 20.11.1989) (вступила в силу для СССР 15.09.1990) // Сб. междунар. договоров СССР. Вып. XLVI. 1993.



**Н.О. Маркова,**  
доцент кафедры  
Университета прокуратуры  
Российской Федерации,  
кандидат юридических наук

**Осуществление и защита прав  
несовершеннолетних членов семьи  
собственника жилого помещения при ипотеке**

Потребность в жилом помещении, которую можно определить как нуждаемость в пространственном обособлении физического лица, обеспечивающем наиболее благоприятные условия частной жизни такого лица и (или) его семьи, применительно к несовершеннолетним становится еще и необходимым условием развития личности, ее способностей, ценностных ориентиров и социально значимых качеств. Обеспечение удовлетворения такой потребности посредством гарантированности существования, реализации и защиты субъективных прав на жилые помещения – важнейшая задача правотворческой и правоприменительной деятельности.

Вместе с тем осуществление прав несовершеннолетних членов семьи собственника жилого помещения в гражданском законодательстве в настоящее время не может считаться обеспеченным. Основное препятствие состоит в неопределенности характера права пользования жилым помещением членами семьи собственника, которое по своей природе представляет собой ограниченное вещное право, однако лишенное в действующем законодательстве важнейшего признака такого права – права следования: согласно п. 2 ст. 292 ГК РФ переход права собственности на жилой дом или квартиру к другому лицу является основанием для прекращения права пользования жилым помещением членами семьи прежнего собственника, если иное не установлено законом.

В рамках Концепции реформирования гражданского законодательства перечень ограниченных вещных прав предлагается существенно расширить, включив в него в том числе право

социального пользования (разновидности права личного пользования – современной интерпретации римского *узурфрукта*)<sup>1</sup>. Субъектами такого права должны выступить члены семьи собственника жилого помещения.

Не останавливаясь подробно на сущности данной новеллы, хотелось бы отметить, что воплощение соответствующих положений может послужить важным шагом в утверждении механизма защиты прав членов семьи собственника жилого помещения, включая несовершеннолетних, при условии одновременного системного изменения всех норм законодательства, обеспечивающих осуществление и защиту указанных прав.

Так, опасения вызывает отсутствие перспектив решения проблемы, связанной с обеспечением и защитой прав несовершеннолетних членов семьи собственника жилого помещения при ипотеке.

В случае обращения взыскания на жилое помещение, являющееся предметом ипотеки, на основании решения суда в соответствии со ст. 78 Федерального закона от 16.07.1998 № 102-ФЗ «Об ипотеке (залоге недвижимости)» (далее – Закон об ипотеке) прекращается право пользования квартирой залогодателя и всех лиц, проживающих совместно с ним. Исключение из общего запрета на обращение взыскания по исполнительным документам на принадлежащее гражданину-должнику на праве собственности жилое помещение (его части), если для гражданина-должника и членов его семьи, совместно проживающих в принадлежащем помещении, оно является единственным пригодным для постоянного проживания помещением, относительно предмета залога содержится и в п. 1 ст. 446 ГПК РФ.

Таким образом, действующее законодательство не устанавливает препятствий прекращения права пользования жилыми помещениями несовершеннолетних членов семей собственников жилых помещений при обращении взыскания на данное жилое помещение, являющееся предметом залога.

---

<sup>1</sup> Концепция развития гражданского законодательства Российской Федерации (одобрена решением Совета при Президенте РФ по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства от 07.10.2009) // Вестн. ВАС РФ. 2009. № 11.

Единственным гражданско-правовым элементом механизма, направленного на обеспечение соблюдения прав несовершеннолетних членов семьи собственника жилого помещения, являются правила п. 4 ст. 292 ГК РФ, однако и они в силу ограниченного характера регулируемых отношений отличаются явной незавершенностью и противоречивостью, что подтверждается современным состоянием правоприменения.

Так, согласно п. 4 ст. 292 ГК РФ отчуждение жилого помещения, в котором проживают находящиеся под опекой или попечительством члены семьи собственника данного жилого помещения либо оставшиеся без родительского попечения несовершеннолетние члены семьи собственника (о чем известно органу опеки и попечительства), если при этом затрагиваются права или охраняемые законом интересы указанных лиц, допускается с согласия органа опеки и попечительства.

Конституционный Суд РФ признал данную норму не соответствующей Конституции Российской Федерации по смыслу, придаваемому правоприменительной практикой в части, которая «... не позволяет при разрешении конкретных дел, связанных с отчуждением жилых помещений, в которых проживают несовершеннолетние, обеспечивать эффективную государственную, в том числе судебную, защиту прав тех из них, кто формально не отнесен к находящимся под опекой или попечительством или к оставшимся (по данным органа опеки и попечительства на момент совершения сделки) без родительского попечения, но либо фактически лишен его на момент совершения сделки по отчуждению жилого помещения, либо считается находящимся на попечении родителей, при том, однако, что такая сделка – вопреки установленным законом обязанностям родителей – нарушает права и охраняемые законом интересы несовершеннолетнего»<sup>1</sup>. Согласно позиции Конституционного Суда РФ «...родители при отчуждении принадлежащего им на праве собственности жилого помещения не вправе про-

---

<sup>1</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 08.06.2010 № 13-П «По делу о проверке конституционности пункта 4 статьи 292 Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданки В.В. Чadaевой» // Вестн. Конституц. Суда РФ. 2010. № 5.

извольно и необоснованно ухудшать жилищные условия проживающих совместно с ними несовершеннолетних детей, *и во всяком случае их действия не должны приводить к лишению детей жилища»* (курсив мой – М.Н.).

Казалось бы, Конституционный Суд РФ сформулировал позицию, подчеркивающую приоритет конституционных прав личности в гражданско-правовых отношениях, что в отсутствие в действующем законодательстве соответствующей конституционному смыслу нормы должно направлять суды при принятии решений, затрагивающих жилищные права несовершеннолетних, по указанному пути. Однако анализ судебной практики по спорам, связанным с ипотекой, свидетельствует о совершенно противоположной тенденции: абсолютным приоритетом становится следование принципу «обязательства должны исполняться» и защита прав кредиторов по обязательствам, обеспеченным ипотекой. Попытки оспорить ипотеку и последующее обращение взыскания на ее предмет, предпринимаемое законными представителями несовершеннолетних, в том числе в связи с отсутствием согласия органа опеки и попечительства, наталкиваются на непримиримую позицию судов, усматривающих в этом недобросовестность должников, стремящихся уклониться от исполнения обязанностей по кредитному договору, и не принимающих интересы несовершеннолетних членов собственников семьи в качестве заслуживающих признания и защиты. При этом судами так или иначе обосновывается отход от приведенной позиции Конституционного Суда РФ с учетом особенностей правового регулирования отношений по ипотеке. Так, некоторые суды указывают, что ипотека как способ обеспечения исполнения обязательства сама по себе не является сделкой по отчуждению имущества<sup>1</sup>. Вместе с тем, в силу п. 3 ст. 6 Закона об ипотеке если предметом ипотеки является имущество, на отчуждение которого требуется согласие или

---

<sup>1</sup> См. напр.: определение Верховного Суда РФ от 06.08.2013 № 24-КГ13-4; апелляционные определения Московского городского суда от 24.04.2015 по делу № 33-13751/2015; от 08.11.2016 по делу № 33-42861/16; от 12.01.2017 по делу № 33-1043; апелляционное определение Верховного Суда Республики Дагестан от 06.06.2016 по делу № 33-2331/2016.

разрешение другого лица или органа, такое же согласие или разрешение необходимо для ипотеки этого имущества. Даже когда суды «замечают» эту норму федерального закона, они по-своему «переосмысливают» решение Конституционного Суда РФ, используя его в своей аргументации при отказе в удовлетворении исков. Например, в апелляционном определении Московского городского суда от 08.06.2017 по делу № 33-22050 суд, отказывая в удовлетворении требования о признании недействительным договора ипотеки, исходил из буквального нормативного смысла п. 4 ст. 292 ГК РФ, в соответствии с которым согласие органа опеки и попечительства на отчуждение жилого помещения, в котором проживает несовершеннолетний, требуется в случаях, когда он находится под опекой либо попечительством либо когда он остался без родительского попечения, о чем известно органу опеки и попечительства<sup>1</sup>. Судом сделан вывод, что такое согласие, предусмотренное п. 3 ст. 6 Закона об ипотеке по смыслу п. 4 ст. 292 ГК РФ применительно к иным категориям несовершеннолетних, не требуется. Суд также сослался на постановление Конституционного Суда РФ № 13-П, однако не на вывод, признающий неконституционным ограничительный характер правила п. 4 ст. 292 ГК РФ, а на положение из мотивировочной части, где представлен анализ изменений содержания п. 4 ст. 292 ГК РФ. В редакции п. 4 ст. 292 ГК РФ, действовавшей до вступления в силу Федерального закона от 30.12.2004 № 213-ФЗ «О внесении изменений в часть первую Гражданского кодекса Российской Федерации», согласие органа опеки и попечительства требовалось в любом случае при отчуждении жилого помещения, где проживал несовершеннолетний член семьи собственника, и, как было отмечено Конституционным Судом РФ, «тем самым допускалось не всегда оправданное вмешательство со стороны органов опеки и попечительства в процесс отчуждения жилых помещений в гражданско-правовом обороте, в реализацию имущественных прав и законных интересов собственников, равно как и в осу-

---

<sup>1</sup> Апелляционное определение Московского городского суда от 08.06.2017 по делу № 33-22050.

ществление прав и обязанностей родителей по отношению к детям». Как представляется, складывающаяся практика оспаривания сделок по ипотеке в интересах несовершеннолетних членов семьи собственников жилых помещений обусловливается отсутствием непротиворечивого, согласованного с иными институтами действующего гражданского, жилищного, семейного законодательства правового регулирования, обеспечивающего баланс интересов всех участников и заинтересованных лиц в сфере ипотеки жилых помещений, а также недостаточной приверженностью участников правотворческой и правоприменительной деятельности приоритету обеспечения прав «слабого участника» гражданско-правовых отношений, реализующего в них наиболее значимые, жизненно необходимые и конституционно гарантированные права и законные интересы.

Несомненно, что оспаривание сделок по ипотеке в связи с отсутствием полученного своевременно согласие органа опеки и попечительства – это далеко не лучший способ защиты с точки зрения обеспечения стабильности гражданского оборота, который способен породить у правоприменителей вполне обоснованные сомнения в добросовестности участников залогового отношения. Но проблема заключается в том, что в настоящее время это единственно возможный способ защиты интересов несовершеннолетних членов семьи собственников, лишаящихся при обращении взыскания на предмет ипотеки единственного пригодного для проживания жилого помещения. Могут ли в такой ситуации жизненно необходимые потребности несовершеннолетних членов общества приноситься в жертву несовершенству законодательства?

В отсутствие иного, как представляется, требование об обязательности получения согласия органа опеки и попечительства в качестве минимальной гарантии обеспечения соблюдения прав несовершеннолетних должно быть возвращено в законодательство, но и до тех пор с учетом позиции Конституционного Суда РФ должно предъявляться в равной мере ко всем участникам залоговых отношений в части, затрагивающей права и законные интересы несовершеннолетних членов семьи

собственников. В частности, именно кредитор, особенно если на его стороне выступает кредитная организация, должен принять все зависящие от него меры для установления правовых условий и рисков заключения соглашения об ипотеке, включая наличие или отсутствие согласия органа опеки и попечительства в случаях, когда получение такого согласия предусмотрено законом или вытекает из существа отношений. Сложившаяся же практика создает условия злоупотребления правом, когда кредитор, заведомо осознавая возможность неисполнения обязательств по кредиту, обеспеченному ипотекой, и реальность обращения взыскания на жилое помещение, где проживают несовершеннолетние, тем не менее ощущает гарантированность осуществления своего предпринимательского интереса вопреки жизненно необходимым интересам третьего лица – несовершеннолетнего, что позволяет пренебрегать требованием добросовестности. Почему кредитор (залогодержатель) в данной ситуации более добросовестный, чем должник или залогодатель? Безусловно, что развитие гражданского законодательства должно включать поиск оптимальных механизмов защиты несовершеннолетних в рамках ипотечных отношений, особенно если речь идет о лицах, не являющихся сторонами подобного отношения.

В заключение хотелось бы отметить, что в погоне за экономической целесообразностью как данью современного этапа мы должны помнить то, что говорил И.А. Покровский еще в начале 20 в.: если «нам безразличны слабые, подумаем о том, каких сильных мы множим», «устойчивость приобретенных прав не есть постулат самодавляющий и абсолютный. При известных условиях эта устойчивость будет устойчивостью зла и беспомощностью права»<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Покровский И.А. Абстрактный и конкретный человек перед лицом гражданского права // Вестн. гражд. права. СПб. 1913. № 4. С. 45.

**О.А. Пешкова,**  
доцент кафедры  
Университета прокуратуры  
Российской Федерации,  
кандидат юридических наук

## **Вопросы обеспечения жилыми помещениями отдельных категорий несовершеннолетних детей**

Законодательство Российской Федерации, основанное на международных нормах, предусматривает обязанность родителей заботиться о своих детях, включая их воспитание и материальное обеспечение (ч. 2 ст. 38 Конституции Российской Федерации).

СК РФ также содержит нормы об имущественных правах ребенка, которые не только связаны с его содержанием. Материальное обеспечение может касаться и других вопросов имущественного характера, включая дополнительное образование, а также его потребности в жилье.

Говоря о детях, следует выделить несколько категорий детей, поскольку среди них есть несовершеннолетние, имеющие родителей или одного из них, а также дети, требующие дополнительной социальной защиты со стороны государства, такие как: дети-сироты; дети, оставшиеся без попечения родителей; дети, находящиеся под опекой (попечительством), а также дети, которые страдают тяжелой формой хронического заболевания.

Первая категория детей, имеющих родителей или одного из них, более защищена, поскольку в соответствии с п. 2 ст. 54 СК РФ ребенок имеет право жить и воспитываться в семье, право на совместное проживание с родителями, за исключением случаев, когда это противоречит его интересам. ГК РФ (п. 2 ст. 20), конкретизируя данное положение, указывает, что местом жительства несовершеннолетних, не достигших 14 лет, признается место жительства их законных представителей-родителей, усыновителей, опекунов, которые, как правило, и обеспечивают права и интересы своих детей в жилищной сфере.



Большинство теоретиков и практиков считают, что жилищные права несовершеннолетних имеют свою специфику и рассматривают право пользования несовершеннолетнего ребенка жилым помещением через призму того или иного права родителей на жилое помещение или института представительства родителей прав ребенка, если он собственник или сособственник жилого помещения. Полагаем, что данное утверждение правильно только в части, так как право проживания (пользования) принадлежит и реализуется непосредственно самим несовершеннолетним, а вот вопросы защиты и распоряжения этим жилым помещением решают его законные представители.

Согласно ч. 4 ст. 292 ГК РФ отчуждение жилого помещения, в котором проживают находящиеся под опекой или попечительством члены семьи собственника данного помещения либо оставшиеся без родительского попечения несовершеннолетние члены семьи собственника, если при этом затрагиваются права или охраняемые законом интересы указанных лиц, допускается с согласия органа опеки и попечительства.

Прекращение семейно-брачных отношений между родителями, признание брака недействительным или раздельное проживание родителей не влияют на права ребенка, проживающего в жилом помещении, находящемся в собственности одного из родителей, не влекут за собой утрату ребенком права пользования жилым помещением (ч. 4 ст. 31 ЖК РФ), поскольку по логике законодателя до достижения совершеннолетия ребенок является членом семьи и за ним сохраняется право пользования жилым помещением любого из родителей.

Даже в случае проживания ребенка в ином жилом помещении в судебном порядке в силу указанной нормы суд вправе обязать обеспечить несовершеннолетнего ребенка иным жилым помещением.

Однако законодатель оставляет открытым вопрос о праве пользования жилым помещением совершеннолетним, поскольку в законодательстве о нем уже как о члене семьи не говорится.

Что же касается детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, а также детей, находящихся под опекой (попечительством), то Российской Федерацией, а также ее субъектами принимаются отдельные правовые акты, предусматри-

вающие обеспечение таких категорий жилыми помещениями. Например, Федеральным законом от 21.12.1996 № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» предусмотрены меры социальной поддержки детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также детей, находящихся под опекой (попечительством) и не имеющих закрепленного жилого помещения.

Если ранее указанным категориям детей жилые помещения предоставлялись после окончания пребывания в образовательном учреждении или учреждении социального обслуживания, а также в учреждениях всех видов профессионального образования, либо по окончании службы в рядах Вооруженных Сил РФ, либо после возвращения из учреждений, исполняющих наказание в виде лишения свободы, обеспечивались органами исполнительной власти по месту жительства вне очереди жилой площадью не ниже установленных социальных норм по договору безвозмездного пользования, то начиная с января 2013 г. жилые помещения предоставляются по договору найма специализированного жилого помещения, срок действия которого составляет пять лет, который может быть перезаключен в случае выявления обстоятельств, свидетельствующих о необходимости оказания таким детям содействия в преодолении трудной жизненной ситуации.

При этом такие дети не могут быть выселены из специализированных жилых помещений, которые должны находиться в границах соответствующего населенного пункта. Право на обеспечение жилыми помещениями сохраняется за лицами, отнесенными к категории детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и достигшими возраста 23 лет, до фактического обеспечения их жилыми помещениями.

Данная мера направлена на их социальную адаптацию и предотвращение различных мошеннических схем, направленных на отъем жилых помещений у перечисленных категорий детей.

Что же касается третьей категории детей, страдающих тяжелой формой хронического заболевания, то ЖК РФ (п. 3 ч. 2 ст. 57) содержит положения о предоставлении жилых помеще-

ний по договорам социального найма вне очереди гражданам, страдающим тяжелыми формами хронических заболеваний, указанных в перечне, предусмотренном п. 4 ч. 1 ст. 51 ЖК РФ.

К сожалению, в нормах жилищного законодательства ничего не сказано о возможности и порядке предоставления жилых помещений по договору социального найма несовершеннолетнему, страдающему тяжелой формой хронического заболевания, когда члены его семьи, с которыми он совместно проживает, состоят на учете на получение жилого помещения в качестве малоимущих граждан, признанных нуждающимися в жилых помещениях по установленным ч. 2 ст. 49 ЖК РФ основаниям из жилищного фонда Российской Федерации или жилищного фонда субъекта Российской Федерации<sup>1</sup>.

Следует на законодательном уровне установить, что такая возможность должна быть предоставлена самому несовершеннолетнему (его представителям) как исключение из общего правила, позволяющее таким гражданам встать на учет независимо от характеристик занимаемого ими жилого помещения, данная гарантия установлена как в интересах самих граждан, страдающих соответствующими заболеваниями, так и в интересах иных лиц, проживающих с ними в одной квартире в составе других семей<sup>2</sup>.

При этом соответствующие органы при предоставлении несовершеннолетним жилого помещения по договору социального найма вне очереди должны принимать решения с учетом соблюдения прав и законных интересов таких несовершеннолетних, их родителей и других проживающих совместно с ними в одном жилом помещении лиц с учетом площади, необходимой для проживания в нем также по крайней мере хотя бы одного взрослого члена семьи, осуществляющего уход за этим несовершеннолетним, поскольку ребенок не может быть лишен возможности получать должные уход и воспитание, постоянное обеспечение особых нужд и потребностей.

---

<sup>1</sup> Определения Конституционного Суда РФ от 22.03.2012 № 509-О-О; от 24.12.2012 № 2280-О; от 23.12.2014 № 2960-О; от 26.01.2017 № 187-О и др.

<sup>2</sup> Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 26.01.2017 № 187-О.

Отказывая в предоставлении жилого помещения на условиях социального найма во внеочередном порядке семье с ребенком-инвалидом, имеющим право на получение жилого помещения вне очереди, такие органы нарушают ст. 38 Конституции Российской Федерации, в силу которой материнство и детство, семья находятся под защитой государства (ч. 1), а забота о детях, их воспитание составляют равное право и обязанность родителей (ч. 2).

Конечно, это связано с ненадлежащей экономической ситуацией в том или ином субъекте, но если семья стоит на улучшение жилищных условий по двум основаниям: как малоимущая и как имеющая несовершеннолетнего ребенка, страдающего тяжелой формой хронического заболевания, то в первую очередь должен быть обеспечен жилым помещением несовершеннолетний во внеочередном порядке с родителями, которые осуществляют за ним уход, или хотя бы с одним из них, а затем сама семья при наличии у публичного образования фактических возможностей для предоставления жилого помещения соответствующей площади.

Таким образом, действующее законодательство, учитывая физическую и умственную незрелость несовершеннолетнего ребенка, а в отношении ребенка-инвалида – также необходимость постоянного обеспечения его особых нужд и потребностей, исходит из того, что местом жительства ребенка является место жительства его семьи (законного представителя), и устанавливает обязанность родителей (иных законных представителей) проживать совместно с ребенком.

С учетом этих требований, а также предписания ч. 3 ст. 17 Конституции Российской Федерации, не допускающей при осуществлении прав и свобод человека и гражданина ущемления прав и свобод других лиц (в данном случае – имеющих право на предоставление жилого помещения на иных основаниях), п. 3 ч. 2 ст. 57 ЖК РФ установлено, что жилое помещение по договору социального найма предоставляется во вне-

очередном порядке именно гражданину, страдающему тяжелой формой хронического заболевания, но не его семье<sup>1</sup>.

Такое законодательное решение имеет целью не только обеспечить скорейшее отселение этих граждан (независимо от других оснований их постановки на учет нуждающихся в предоставлении жилого помещения), но и удовлетворить потребность в отдельном жилье как можно большего их числа при соблюдении принципа равенства и справедливости в отношении иных граждан, также нуждающихся в жилых помещениях, и само по себе не может расцениваться как нарушающее конституционное право на жилище как самого гражданина, получающего жилое помещение вне очереди, так и членов его семьи, которые не лишаются возможности быть принятыми на учет нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма, на общих основаниях.

**А.В. Федотов,**  
старший преподаватель кафедры  
уголовного права и криминалистики  
факультета права Национального  
исследовательского университета  
«Высшая школа экономики»

### **Необходимость совершенствования системы усыновления «детей-отказников» с точки зрения криминологических аспектов теории «фрустрации-агрессии»**

В настоящее время в нашей стране дети, от которых еще в роддоме отказались родители, до усыновления (или передачи в приемную или патронатную семью) находятся в больнице. При этом, как правило, они проведут в больнице от 7 до 11 месяцев,

---

<sup>1</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 22.01.2018 № 4-П «По делу о проверке конституционности п. 3 ч. 2 ст. 57 Жилищного кодекса Российской Федерации в связи с жалобой граждан А.А. Шакировой, М.М. Шакирова и А.М. Шакировой.

даже если эти дети абсолютно здоровы и имеются супружеские пары, желающие их усыновить либо стать для них приемной или патронатной семьей.

В больнице общение ребенка и взрослых кардинально отличается от общения ребенка с родителями или лицами, их заменяющими (опекунами, усыновителями). Врачи и медсестры больницы, а также помощники-волонтеры объективно не могут общаться с ребенком так много, как это делают любящие и заботливые родители или лица, их заменяющие. В результате в начальный период жизни ребенка у него может не сформироваться базовое доверие к окружающему миру и одновременно всю жизнь будет высокий уровень тревожности, что затруднит бытовое и профессиональное общение, а при неблагоприятных условиях социализации также может способствовать преступному поведению.

Разумеется, «ребенок-отказник», который провел первые 7–11 месяцев жизни в больнице, не обречен стать преступником, но, к сожалению, вероятность такого сценария в жизни существенно повышается по сравнению с «детьми-отказниками», которых усыновили в возрасте 3 или 4 месяцев.

Рассмотрим подробнее криминологические аспекты теории «фрустрации-агрессии», чтобы обосновать данный тезис.

«Фрустрацией, – пишут П.И. Сидоров и А.В. Парняков, – называют критическую ситуацию и состояние человека при невозможности реализации им тех или иных потребностей, т.е. когда имеются объективные или субъективные трудности на пути к достижению цели или решению задачи. Термин «фрустрация» понимается неоднозначно – это или сама ситуация, в которой оказывается невозможным удовлетворение актуальной потребности, а также изменяется или блокируется ожидаемый результат, или это характерное психическое состояние, возникающее в подобной ситуации»<sup>1</sup>.

Теория «фрустрации-агрессии» была разработана в 30–80-е гг. XX в. такими авторами, как Доллард (1939), Миллер

---

<sup>1</sup> См.: Сидоров П.И., Парняков А.В. Клиническая психология: учебник. 2-е изд., дополн. М.: ГЭОТАР-МЕД, 2002. С. 658.

(1941, 1948), Берковиц (1962, 1965, 1969, 1983, 1988, 1989), Бандура (1973) и др.<sup>1</sup>

В нашей стране большой вклад в развитие криминологических аспектов данной теории внесли Ю.М. Антонян, Е.Г. Самовичев, В.Е. Эминов.

Леонард Берковиц выделил два типа криминальной личности: социализированный и индивидуальный. Социализированный тип криминальной личности обусловлен дефектами правовой социализации, а индивидуальный тип криминальной личности в какой-то степени продукт длительной цепи повторяющихся интенсивных фрустраций, обусловленных нереализованными потребностями. Разумеется, фрустрация не всегда приводит к агрессии и агрессия не обязательно вызывается фрустрацией. Здесь важно другое: пренебрежение или игнорирование родителями потребности ребенка в любви и нежной привязанности создают у него внутреннее состояние фрустрации, которое порождает недоверие ко всем людям в социальном окружении. Все это затрудняет ребенку установление эмоциональных связей с окружающими его людьми, и впоследствии человек может стать обидчивым, злым и враждебным по отношению ко всем людям<sup>2</sup>.

Одна из современных интерпретаций теории «фрустрации-агрессии» кратко может быть изложена следующим образом.

1. Ребенок с самого раннего возраста нуждается в том, чтобы окружающие его взрослые люди удовлетворяли не только его физиологические потребности, но и потребность в общении. Чтобы у ребенка сформировалось базовое доверие к окружающему миру, взрослые должны, во-первых, интенсивно общаться с ребенком с позитивным настроением на данное общение (любовь, забота, интерес к ребенку); во-вторых, поведение взрослых должно быть в высокой степени предсказуемо для ребенка.

---

<sup>1</sup> Более подробно об этой теории см.: *Бэрон Р., Ричардсон Д.* Агрессия. СПб.: Питер, 1999. С. 38–46.

<sup>2</sup> Подробнее см.: *Бартол К.* Психология криминального поведения. СПб.: ПРАЙМ-ЕВРОЗНАК, 2004. С. 113–114.

Если такого общения нет (т.е. взрослые лишь в минимальной степени удовлетворяют потребности ребенка и их поведение непредсказуемо для него), то базового доверия к окружающему миру не формируется (или не формируется в достаточной степени). Одновременно с этим формируется такое стабильное свойство личности, как тревожность.

Одна из глав монографии Ю.М. Антоняна и В.Е. Эминова «Преступление и наказание. Криминологическо-психологический анализ» (2014) называется «Тревожность – основа преступного поведения». Ю.М. Антонян писал о тревожности как стабильном свойстве личности многих преступников в десятках своих книг и статей, опубликованных за последние 40 лет.

Ю.М. Антонян и В.Е. Эминов пишут о том, что «в качестве объяснительной схемы причин преступного поведения может быть предложена идея о том, что отвергание родителями ребенка и его последующее отчуждение приводят к формированию необратимых психологических особенностей общей неуверенности индивида в себе и в своем месте в жизни, в своем бытии; боязни утраты себя, своего «я»; страха небытия, несуществования, ощущения неопределенности своих социальных статусов; тревожных ожиданий негативного, даже разрушительного воздействия среды... Все названные особенности составляют то, что можно обозначить понятием «тревожность». Но среди них особенно значим страх смерти... Страх смерти связан с наиболее глубокими онтологическими основаниями бытия личности – чувства, права и уверенности в существовании, в своей самоидентичности, автономии «я» от «не-я»... Отвергание родителями ребенка не всегда приводит к появлению бессознательного страха смерти. Зависит это, по-видимому, от конкретных форм негативного отношения родителей и не в меньшей степени от прирожденных качеств индивида, состояния его здоровья, прежде всего психического. Но во всех случаях тревожная личность совершенно иначе видит мир, иначе воспринимает внешние воздействия и реагирует на них»<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: Антонян Ю.М. Преступление и наказание. Криминологическо-психологический анализ: монография / Ю.М. Антонян, В.Е. Эминов. М.: Норма: ИНФРА-М, 2014. С. 156–158.



2. Высокотревожные люди достаточно часто обладают механизмами психологической защиты, которые позволяют им не совершать преступлений.

Главным механизмом психологической защиты служит ценностно-нормативная система личности. Она формируется в процессе первичной и вторичной социализации и иногда существенно изменяется в процессе ресоциализации (например, в местах лишения свободы у некоторых осужденных происходит переоценка ценностей и формируется установка на совершение преступлений, хотя бы определенных видов и разновидностей).

Высокотревожные люди, обладающие социально одобряемой ценностно-нормативной системой, приспособляются к обществу следующим образом: 1) они максимально добросовестны в учебе и профессиональной деятельности (это снижает иррациональный страх перед обществом, так как человек ощущает себя полезным для окружающих); 2) они проявляют высокий уровень заботливости в отношении своих близких; 3) у них высокая норма сбережений, поскольку они опасаются будущего; 4) с целью регулярного, хотя и временного, снижения уровня тревожности они получают удовольствие от социально и морально приемлемых форм деятельности, в том числе от собственной творческой деятельности; от чтения книг, газет и журналов, просмотра художественных и документальных фильмов; от театра, музыки, архитектуры, скульптуры, живописи; от различных хобби, спорта, путешествий, общения и т.п.

Высокотревожные люди, которые не совершают преступлений, как правило, имеют уровень притязаний лишь немного выше, чем имеющийся у них уровень достижений. При небольшом разрыве уровня притязаний и уровня достижений не возникает сильных стрессов и механизмы психологической защиты высокотревожного человека работают весьма надежно.

Высокая степень тревожности человека, у которого в детстве не было сформировано базовое доверие к окружающему миру, может стать одним из условий, способствующих преступному поведению, при наличии следующих причин: 1) де-

фекты ценностно-нормативной системы, проявляющиеся в том, что человек считает нормальным и допустимым отвечать значительно большим злом на меньшее зло (например, причинять существенный вред здоровью в ответ на словесное оскорбление); 2) дефекты ценностно-нормативной системы, проявляющиеся в том, что человек считает нормальным и допустимым совершать широкий спектр аморальных и противоправных поступков, если они способны принести выгоду и нет больших рисков быть наказанным за данные поступки; 3) неверный расчет рисков преступного поведения; 4) сбой механизмов психологической защиты, когда риски наказания за насильственное или корыстно-насильственное преступление уже не учитываются, так как преступнику нанесено субъективно значимое оскорбление. При этом нередко большая субъективная значимость оскорбления переживается остро вследствие тяжкого алкогольного или наркотического опьянения.

«Психологический профиль преступников по сравнению с законопослушными гражданами, – пишут Ю.М. Антонян и В.Е.Эминов, – существенно отличается следующими сочетающимися друг с другом особенностями: импульсивностью, склонностью поступать по первому побуждению, под влиянием эмоций и т.д.; ригидностью, застреваемостью аффекта, приверженностью определенному способу действия; подозрительностью, злопамятностью; повышенной чувствительностью в межличностных отношениях; изолированностью, тенденцией к соблюдению психической дистанции между собой и окружающим миром, уходом в себя, отчужденностью в целом. Эти данные... свидетельствуют... о сниженной социальной адаптации и серьезных нарушениях межличностных контактов.

(...) На наш взгляд, снижение социальной адаптации – это более или менее глубокое и длительное разрушение отношений с окружающим миром, который начинает выступать в качестве враждебной, разрушительной и в то же время непонятной силы, несущей угрозу для данного человека, что, несомненно, приводит к подозрительности, злопамятности, повышенной чувстви-

тельности к внешним воздействиям, непониманию среды, поддерживающим тревожность, порождающим страхи»<sup>1</sup>.

Теория «фрустрации-агрессии», в ее психологическом и криминологическом аспектах, позволяет в том числе сделать четкий и однозначный вывод о том, что «дети-отказники» должны передаваться на усыновление (или хотя бы в приемную или патронатную семью) как можно быстрее. Разумеется, с этой целью необходимо изменить некоторые нормы СК РФ, ГПК РФ, а также ряда подзаконных нормативных актов<sup>2</sup>.

Дела об усыновлении «детей-отказников» должны рассматриваться судами вне очереди. Обследование жилищных условий потенциальных усыновителей, изучение их личности, материального положения и состояния здоровья, а также принятие правоприменительных решений органом опеки и попечительства должны производиться так быстро, как это только возможно.

В СК РФ должны быть включены нормы следующего содержания. Будущая мать, которая по каким-либо причинам уже во время беременности планирует отказаться от ребенка, должна иметь возможность познакомиться с несколькими семьями потенциальных усыновителей ребенка и самостоятельно принять решение о желательности передачи ребенка после рождения определенным усыновителям. Это решение должно учитываться судом. Передача ребенка другим усыновителям должна иметь убедительную мотивировку.

Разумеется, здесь не будет тайны усыновления, но в настоящее время часть усыновителей и не планируют скрывать от ребенка информацию о его усыновлении. Вполне возможно, что биологическая мать ребенка с согласия усыновителей получит возможность общения с ним.

---

<sup>1</sup> См.: *Антонян Ю.М.* Указ. соч. С. 160.

<sup>2</sup> В частности, необходимо внести изменения в нормы постановления Правительства РФ от 29.03.2000 № 275 (ред. от 30.12.2017) «Об утверждении правил передачи детей на усыновление (удочерение) и осуществления контроля за условиями их жизни и воспитания в семьях усыновителей на территории Российской Федерации».

В заключение можно выразить надежду, что в обозримом будущем вопрос о необходимости сокращения сроков усыновления (передачи в приемную или патронатную семью) «детей-отказников» станет в достаточной степени актуальным для гражданского общества и это в свою очередь создаст политические и правовые предпосылки для изменения нормативных актов, регулирующих данную разновидность общественных отношений.

**Н.А. Чесноков,**  
заведующий кафедрой  
Университета прокуратуры  
Российской Федерации,  
кандидат педагогических наук,  
доцент

### **Сдача единого государственного экзамена – право или обязанность обучающихся**

На официальном информационном портале единого государственного экзамена в разделе «Основные сведения о ЕГЭ» указано:

«Единый государственный экзамен (ЕГЭ) – это форма государственной итоговой аттестации по образовательным программам среднего общего образования (ГИА).

При проведении ЕГЭ используются контрольные измерительные материалы (КИМ), представляющие собой комплексы заданий стандартизированной формы, а также специальные бланки для оформления ответов на задания. КИМы разрабатываются Федеральным институтом педагогических измерений (ФИПИ).

ЕГЭ проводится письменно на русском языке (за исключением раздела «Говорения» в ЕГЭ по иностранным языкам).

Для проведения ЕГЭ на территории Российской Федерации и за ее пределами предусматривается единое расписание экзаменов.

На территории Российской Федерации ЕГЭ организуется и проводится Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки (Рособрнадзором) совместно с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющих государственное управление в сфере образования (ОИВ)».

В соответствии с ч. 4 ст. 59 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (далее – Закон об образовании) государственная итоговая аттестация, являясь итоговой аттестацией по имеющим государственную аккредитацию основным образовательным программам, проводится государственными экзаменационными комиссиями в целях определения соответствия результатов освоения обучающимися основных образовательных программ соответствующим требованиям федерального государственного образовательного стандарта или образовательного стандарта. Согласно ч. 3 данной статьи, итоговая аттестация, завершающая освоение основных образовательных программ основного общего и среднего общего образования, основных профессиональных образовательных программ, является обязательной и проводится в порядке и в форме, которые установлены образовательной организацией, если иное не установлено настоящим Федеральным законом. Применительно к образовательным программам среднего общего образования ч. 13 жестко закреплена форма государственной итоговой аттестации (ЕГЭ).

Как видно из требований Закона об образовании *цель проведения ЕГЭ – выявить результаты освоения обучающимися основных образовательных программ среднего общего образования. И это логично.*

Первые прообразы ЕГЭ стали появляться в России в 1997 г. в виде отдельных экспериментов по добровольному тестированию выпускников общеобразовательных школ.

Общепризнанным автором идеи единого государственного экзамена в Российской Федерации стал В.М. Филиппов, Министр общего и профессионального образования Российской Федерации (1998–1999 гг.), Министр образования Российской Федерации (1999–2004 гг.). При нем на государственном уровне были проведены эксперименты в пяти субъектах Российской Федерации.

Федерации (Республика Чувашия, Марий Эл, Якутия, Самарская и Ростовская области), в которых приняли участие более 30 тыс. человек и около 50 государственных вузов по восьми учебным дисциплинам. Эксперимент был закреплен постановлениями Правительства РФ от 16.02.2001 «Об организации эксперимента по введению единого государственного экзамена» и от 05.04.2002 «Об участии образовательных учреждений среднего профессионального образования в эксперименте по введению единого государственного экзамена».

Следует отметить, что введение ЕГЭ и его эволюция в течение почти десяти лет дало понять, что ни Правительство Российской Федерации, ни Министерство образования и науки, ни ученое сообщество не считают такую форму оценки знаний совершенной. Каждый год ЕГЭ менялся и будет меняться, пока не устроит всех участников образовательного процесса.

Несмотря на обязательность для всех вузов страны принимать результаты ЕГЭ, ряд образовательных организаций высшего образования имеет особый правовой статус проведения приемных кампаний.

В соответствии с ч. 9 ст. 70 Закона об образовании Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова и Санкт-Петербургский государственный университет вправе проводить дополнительные вступительные испытания профильной направленности при приеме на обучение по программам бакалавриата и программам специалитета по специальностям и (или) направлениям подготовки, определяемым Московским государственным университетом имени М.В. Ломоносова и Санкт-Петербургским государственным университетом. Частью 10 данной статьи федеральным государственным образовательным организациям высшего образования, обучение в которых связано с поступлением на государственную службу и наличием у граждан допуска к сведениям, составляющим государственную тайну, следует руководствоваться перечнем дополнительных вступительных испытаний и условиями зачисления, установленными федеральными органами исполнительной власти, на которые возложены функции учредителя.

Творческие вузы по-прежнему отстаивают свое право принимать абитуриентов не по результатам ЕГЭ, а на основа-

нии своих собственных экзаменов. Есть такие, которым это удастся: Консерватория им. П.И. Чайковского, Государственное музыкальное училище им. Гнесиных, РАТИ и Школа-студия МХАТа. Это право закреплено в ч. 7 ст. 70 Закона об образовании. При приеме на обучение по программам бакалавриата и программам специалитета по специальностям и (или) направлениям подготовки, требующим у поступающих лиц наличия определенных творческих способностей, физических и (или) психологических качеств, указанные образовательные организации вправе проводить по предметам, по которым не проводится единый государственный экзамен, дополнительные вступительные испытания творческой и (или) профессиональной направленности, результаты которых учитываются наряду с результатами единого государственного экзамена при проведении конкурса.

Согласно ст. 70 Закона об образовании прием на обучение по программам бакалавриата и программам специалитета проводится на основании результатов единого государственного экзамена, если иное не предусмотрено настоящим Федеральным законом.

Результаты единого государственного экзамена при приеме на обучение по программам бакалавриата и программам специалитета действительны четыре года, следующих за годом получения таких результатов. В ч. 8 данной статьи образовательным организациям высшего образования может быть предоставлено право проводить дополнительные вступительные испытания профильной направленности при приеме на обучение по программам бакалавриата и программам специалитета.

Перечень таких образовательных организаций, специальностей и (или) направлений подготовки, по которым данным организациям предоставлено право проводить дополнительные вступительные испытания профильной направленности, формируется на основании предложений этих образовательных организаций высшего образования.

Порядок, критерии отбора, перечень указанных образовательных организаций, специальностей и (или) направлений подготовки, по которым могут проводиться дополнительные

вступительные испытания профильной направленности, утверждаются Правительством Российской Федерации.

Так, распоряжением Правительства РФ от 27.01.2016 № 96-р «Об утверждении перечня образовательных организаций высшего образования, которым предоставляется право проводить в 2016 году дополнительные вступительные испытания профильной направленности» право проводить в 2016 г. дополнительные вступительные испытания профильной направленности при приеме на обучение по программам бакалавриата и программам специалитета, а также специальностей и (или) направлений подготовки предоставлено: Федеральному государственному бюджетному образовательному учреждению высшего образования «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)» (40.03.01, юриспруденция), Федеральному государственному бюджетному образовательному учреждению высшего образования «Московский государственный лингвистический университет» (40.03.01, юриспруденция; 41.03.04, политология; 41.03.05, международные отношения; 45.03.02, лингвистика; 45.05.01, перевод и переводоведение), Федеральному государственному бюджетному образовательному учреждению высшего профессионального образования «Нижегородский государственный лингвистический университет им. Н.А. Добролюбова» (45.05.01, перевод и переводоведение), Федеральному государственному автономному образовательному учреждению высшего образования «Московский государственный институт международных отношений (университет) Министерства иностранных дел Российской Федерации» (38.03.01, экономика; 38.03.06, торговое дело; 40.03.01, юриспруденция; 41.03.01, зарубежное регионоведение; 41.03.05, международные отношения; 42.03.01, реклама и связи с общественностью).

В условиях «экономического кризиса» мы не можем обойти тему финансирования государственной итоговой аттестации по образовательным программам среднего общего образования в форме единого государственного экзамена.

Размеры бюджета на подготовку и проведение ЕГЭ в 2013–2014 гг. по данным, представленным 28 мая 2014 г. в экспертном докладе А.В. Монахова «Анатомия ЕГЭ» на



пресс-конференции на тему: «Анатомия ЕГЭ: во сколько России обходится проведение ЕГЭ?» в пресс-центре информационного агентства «Национальная служба новостей», составили: в 2013 г. – 312 013 600 руб., в 2014 г. – 1 240 643 800 руб. (данные о размерах субсидий в 2011–2012-х гг. исследователем не обнаружены). Для полноты картины приведем расходы федерального бюджета на реализацию федеральных целевых программ в рамках ГП «Развитие образования» на 2013–2020 гг.: 2014 г. – 13,6 млрд руб., 2015 г. – 13,0 млрд руб., 2016 г. – 16,8 млрд руб. Расходы на оплату труда работников бюджетных и автономных научных учреждений сферы науки гражданского назначения в соответствии с Указом Президента РФ от 07.05.2012 № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики» составили: в 2014 г. – 4,6 млрд руб., в 2015 г. – 13,4 млрд руб., в 2016 г. – 24,7 млрд руб. (без учета индексации на уровень инфляции).

В настоящее время, рассматривая сдачу ЕГЭ как право, можно выделить следующие группы:

1) *право сдачи ГИА в форме ЕГЭ, полученное по результатам обучения*, предоставлено обучающимся, не имеющим академической задолженности, в том числе за итоговое сочинение (изложение), и в полном объеме выполнившим учебный план или индивидуальный учебный план (имеющим годовые отметки по всем учебным предметам учебного плана за каждый год обучения по образовательной программе среднего общего образования не ниже удовлетворительных);

2) *право сдачи экстерном ГИА в форме ЕГЭ, полученное по результатам обучения*, имеют обучающиеся, освоившие образовательную программу среднего общего образования в форме самообразования или семейного образования либо обучавшиеся по не имеющей государственной аккредитации образовательной программе среднего общего образования. При этом реализация данного права возможна в организации, осуществляющей образовательную деятельность по имеющей государственную аккредитацию образовательной программе среднего общего образования и при условии получения ими отметок не ниже удовлетворительных на промежуточной аттестации, в том числе за итоговое сочинение (изложение);

3) *право освобождения от прохождения ГИА*, в том числе и форме ЕГЭ, по учебным предметам, соответствующим профилю всероссийской олимпиады школьников, в случае если обучающиеся являются в текущем учебном году победителями или призерами заключительного этапа всероссийской олимпиады школьников;

4) *право добровольного выбора сдачи ГИА в форме ЕГЭ* предоставлено следующим категориям обучающихся:

с ограниченными возможностями здоровья, обучающиеся дети-инвалиды и инвалиды по образовательным программам среднего общего образования;

по образовательным программам среднего общего образования в специальных учебно-воспитательных учреждениях закрытого типа, а также в учреждениях, исполняющих наказание в виде лишения свободы;

получающие среднее общее образование в рамках освоения образовательных программ среднего профессионального образования, в том числе образовательных программ среднего профессионального образования, интегрированных с образовательными программами основного общего и среднего общего образования;

по образовательным программам среднего общего образования в 2014–2018 гг. в образовательных организациях, расположенных на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя;

5) *право участвовать в ЕГЭ* имеют:

выпускники прошлых лет (лица, освоившие образовательные программы среднего общего образования в предыдущие годы и имеющие документ об образовании, подтверждающий получение среднего общего образования (или образовательные программы среднего (полного) общего образования – для лиц, получивших документ об образовании, подтверждающий получение среднего (полного) общего образования, до 1 сентября 2013 г.);

обучающиеся по образовательным программам среднего профессионального образования;

обучающиеся, получающие среднее общее образование в иностранных образовательных организациях, в том числе при наличии у них действующих результатов ЕГЭ прошлых лет;

6) *право на апелляцию* о несогласии с выставленными баллами подается в течение двух рабочих дней после официального дня объявления результатов ГИА по соответствующему учебному предмету;

7) *право на повторную сдачу обязательных учебных предметов* в дополнительные сроки имеют выпускники текущего года при получении результата ниже установленного минимального количества баллов *по одному из предметов*;

8) *право на пересдачу* в случае неполучения минимального количества баллов ЕГЭ по выборным предметам любым участником ЕГЭ предоставляется только через год;

9) *право на использование результатов ЕГЭ* составляет четыре года, следующих за годом получения таких результатов.

Сдача ЕГЭ как обязанность характеризуется лишь одной позицией, предусматривающей прохождение ГИА в форме ЕГЭ по двум обязательным учебным предметам – русскому языку и математике обучающимися по образовательным программам среднего общего образования, в том числе иностранных граждан, лиц без гражданства, в том числе соотечественников за рубежом, беженцев и вынужденных переселенцев, освоивших образовательные программы среднего общего образования в очной, очно-заочной или заочной формах, а также для лиц, освоивших образовательные программы среднего общего образования в форме семейного образования или самообразования и допущенных в текущем году к ГИА.

Таким образом, исходя из приведенного анализа правовой основы сдачи единого государственного экзамена можно сделать вывод: сдача ЕГЭ больше право, чем обязанность обучающихся. При этом практика проведения ЕГЭ показывает, что эффективной проверкой знаний выпускников (выявление результатов освоения обучающимися основных образовательных программ) *за 16 лет проведения* он не стал. Более того, ЕГЭ практически исключает воспитание на уровне среднего общего образования Российской Федерации.

**Е.В. Чупрова,**  
профессор кафедры  
Университета прокуратуры  
Российской Федерации,  
кандидат юридических наук,  
доцент

## **О некоторых проблемах социальной защиты семей с детьми**

Согласно Конституции Российской Федерации семья находится под защитой государства и, кроме того, каждому гарантируется социальное обеспечение для воспитания детей (ст. 38, 39). Несмотря на достаточное количество различных льгот, предусмотренных в действующем законодательстве для семей с детьми, высокий уровень и качество жизни этих семей пока не достигнуты. Рассмотрим отдельные направления возможного совершенствования некоторых видов социального обеспечения.

Прежде всего, остановимся на пенсионном обеспечении граждан, родивших (усыновивших) детей и осуществлявших их воспитание либо уход в течение длительного времени. Следует отметить, что еще советское законодательство устанавливало для этих граждан досрочное пенсионное обеспечение и льготы при включении деятельности в стаж. Так, по ст. 12 Закона СССР от 14.07.1956 «О государственных пенсиях»<sup>1</sup> женщинам, родившим пять или более детей и воспитавшим их до восьмилетнего возраста, и матерям инвалидов с детства, достигших восьми или более лет, пенсии по старости при неполном стаже работы назначались по достижении 55 лет, если они проработали не менее пяти лет, независимо от всех иных установленных в законодательстве условий. Уже после распада СССР в Законе РФ от 20.11.1990 № 340-1 «О государственных пенсиях в Российской Федерации»<sup>2</sup> предусматривалась возможность назначения пенсий при неполном трудовом стаже всем гражданам, в том числе и многодетным матерям.

---

<sup>1</sup> ВС СССР. 1956. № 15. Ст. 313 (документ утратил силу).

<sup>2</sup> Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1990. № 27. Ст. 351 (документ утратил силу).

Согласно действующему пенсионному законодательству, многодетным матерям и одному из родителей инвалидов с детства пенсия назначается на 5 лет раньше общеустановленного пенсионного возраста при наличии страхового стажа не менее 15 лет (отцам инвалидов с детства – 20 лет), а при отсутствии указанного требуемого страхового стажа право на досрочное пенсионное обеспечение утрачивается полностью по причине отсутствия положений о неполных пенсиях (подп. 1 п. 1 ст. 32 Федерального закона от 28.12.2013 № 400-ФЗ «О страховых пенсиях»<sup>1</sup> (далее – Закон о страховых пенсиях). Кроме того, в настоящее время происходит значительное ограничение возможности включения в стаж для назначения пенсии по старости периода ухода за ребенком: если по ранее действовавшему законодательству можно было засчитать уход неработающей матери за каждым ребенком в возрасте до трех лет и 70 дней до его рождения, но не более девяти лет в общей сложности<sup>2</sup>, то по действующему Закону о страховых пенсиях в страховой стаж включается период ухода одного из родителей за каждым ребенком до достижения им возраста полутора лет, но не более шести лет в общей сложности<sup>3</sup>. Вместе с тем трудовое законодательство традиционно предоставляет работникам право на отпуск по уходу за ребенком до достижения им возраста трех лет<sup>4</sup>. По нашему мнению, следует пересмотреть условия включения в страховой стаж такого социально важного периода, как уход за детьми, для чего в первоочередном порядке законодательно закрепить пониженные стажевые требования при назначении страховых пенсий по старости многодетным матерям, одному из родителей инвалидов с детства, а также опекунам инвалидов с детства или лицам, являвшимся опекунами инвалидов с детства, а также увеличить до трех лет включаемый в страховой стаж период ухода за ребенком, отменив для данной категории лиц закрепленное в п. 3 ст. 8 Закона о страховых

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. № 52 (ч. I). Ст. 6965; СЗ РФ. № 2 (ч. II) (поправка).

<sup>2</sup> См. п. «в» ч. 1 ст. 92 Закона РФ от 20.11.1990 № 340-1 «О государственных пенсиях в Российской Федерации».

<sup>3</sup> Подпункт 3 п. 1 ст. 13 Федерального закона от 28.12.2013 № 400-ФЗ «О страховых пенсиях».

<sup>4</sup> Статья 167 Кодекса законов о труде Российской Федерации (документ утратил силу); ст. 256 ТК РФ.

пенсиях условие о наличии определенного количества индивидуальных пенсионных коэффициентов. Кроме того, поддерживаем предложение специалистов о включении в круг лиц, получающих досрочную пенсию по старости в связи с длительным осуществлением ухода за инвалидами с детства, отчима и мачеху, воспитавших ребенка-инвалида до достижения им возраста восьми лет, уравнивая их в правах с родителями<sup>1</sup>.

В последнее время особенно остро встала проблема улучшения материального обеспечения лиц, находящихся в отпуске по уходу за ребенком до достижения им возраста трех лет. Все дело в том, что если до достижения ребенком возраста полутора лет назначается ежемесячное пособие<sup>2</sup>, то по достижении ребенком указанного возраста и до трех лет матерям (или другим родственникам, фактически осуществляющим уход за ребенком), состоящим в трудовых отношениях, и женщинам – военнослужащим, находящимся в отпуске по уходу за ребенком до достижения им трехлетнего возраста, по месту работы (службы) выплачиваются в соответствии с Указом Президента РФ от 30.05.1994 № 1110 «О размере компенсационных выплат отдельным категориям граждан»<sup>3</sup> ежемесячные компенсационные выплаты, размер которых не менялся с 1 января 2001 г. и составляет 50 руб. Причем если ежемесячное пособие по уходу за застрахованным лицом финансируется за счет средств Фонда социального страхования Российской Федерации и за счет бюджетных средств всем остальным, то ежемесячные компенсационные выплаты осуществляются за счет средств, направляемых на оплату труда организациями независимо от их организационно-правовых форм. В связи с этим ежемесячное пособие по уходу индексируется в централизованном порядке, а вопрос о повышении ежемесячных компенсационных выплат решается на локальном уровне. Таким образом, нереализованными остаются положения ч. 1 ст. 256 ТК РФ об установлении в

---

<sup>1</sup> См. напр.: Самсонова В.О. Пенсионное обеспечение семей, воспитывающих ребенка-инвалида: российский и зарубежный опыт правового регулирования // Соц. и пенс. право. 2017. № 3. С. 39–43.

<sup>2</sup> Часть 1 ст. 11.1 Федерального закона от 29.12.2006 № 255-ФЗ «Об обязательном социальном страховании на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>3</sup> СЗ РФ. 1994. № 6. Ст. 589.

период всего отпуска по уходу за ребенком до достижения им возраста трех лет пособия по государственному социальному страхованию. На это обстоятельство обращают внимание ученые. Так, М.Л. Захаров, говоря о необходимости введения пособия за период всего трехлетнего отпуска по уходу за ребенком, выражает сомнение в том, что в современных условиях это случится скоро; ежемесячную компенсационную выплату ученый называет архаической, символической и смехотворной<sup>1</sup>. Кроме того, отсутствие должной поддержки со стороны государства женщины с ребенком порой рассматривается специалистами в качестве одной из определяющих причин женской преступности<sup>2</sup>.

Немало споров среди специалистов в последнее время вызывает механизм реализации закрепленного в ст. 256 ТК РФ и ч. 2 ст. 11.1 Федерального закона от 29.12.2006 № 255-ФЗ «Об обязательном социальном страховании на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством» права женщины или отца ребенка, бабушки, деда, другого родственника или опекуна на работу в условиях неполного рабочего времени или на дому во время нахождения в отпусках по уходу за ребенком с сохранением пособия по государственному социальному страхованию. Вместо того, чтобы установить, как уже отмечалось, ежемесячное пособие по государственному социальному страхованию на достойном уровне в период всего отпуска по уходу за ребенком до достижения им возраста трех лет, законодательство фактически вынуждает родителей, имеющих детей в возрасте до полутора лет, выходить на работу и злоупотреблять своими правами, уменьшая буквально на несколько минут рабочее время и тем самым сохраняя ежемесячное пособие на ребенка. По нашему мнению, одновременно осуществлять уход за ребенком и работать, пусть и неполный рабочий день, невозможно, если только это, например, не домашняя или дистанционная работа. Все рассуждения по поводу того, какая

---

<sup>1</sup> Захаров М.Л. Законодательство о страховых пособиях: современное состояние и тенденции дальнейшего развития // Журн. рос. права. 2016. № 3. С. 64–79.

<sup>2</sup> См. напр.: Лелеков В.А., Урусова Т.В. Социально-экономические детерминанты женской преступности против семьи и несовершеннолетних // Рос. следователь. 2016. № 3. С. 42–46.

продолжительность рабочей недели (или рабочего дня) позволит (или не позволит) совмещать уход с работой, бесплодны и бессмысленны, что лишний раз подтверждает сложившаяся судебная практика<sup>1</sup>. Попытки прояснить ситуацию с продолжительностью неполного рабочего времени, позволяющего реализовать рассматриваемое право, а также предотвратить неограниченное усмотрение правоприменителей в процессе его реализации в Конституционном Суде РФ также не увенчались успехом. Отказывая в принятии к рассмотрению жалобы на нарушение конституционных прав ч. 2 ст. 11.1 Федерального закона от 29.12.2006 № 255-ФЗ «Об обязательном социальном страховании на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством», Конституционный Суд РФ отметил, что эта статья направлена на создание условий для гармоничного сочетания профессиональных и семейных обязанностей посредством сохранения за застрахованным лицом возможности получения обеспечения по обязательному социальному страхованию и носит оценочный характер по отношению к обстоятельствам страхового случая со стороны страхователя и страховщика<sup>2</sup>. Считаем целесообразным в сложившихся условиях сохранить за застрахованным лицом право на пособие во время работы на условиях неполного рабочего времени только при условии выполнения работы в дистанционном режиме, на дому. Лишь в этом случае можно с большой степенью вероятности утверждать, что работник в действительности осуществляет уход за ребенком, т.е. цель правового регулирования будет достигнута.

В заключение подчеркнем важность обеспечения должной заботы со стороны семьи, государства и общества в отношении ухода за детьми в возрасте до трех лет. По нашему убеждению, комплекс мер социальной защиты должен в полной мере обеспечить полноценное развитие и реализацию прав детей указанного возраста в любых семьях независимо от достатка.

---

<sup>1</sup> Определение Верховного Суда РФ от 01.12.2017 № 309-КГ17-17691 по делу № А50П-505/2016 // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 28.02.2017 № 329-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Медведева Валентина Юрьевича на нарушение его конституционных прав частью 2 статьи 11.1 Федерального закона «Об обязательном социальном страховании на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством» // СПС «КонсультантПлюс».



## **Раздел II. Деятельность органов прокуратуры по защите прав, свобод и законных интересов несовершеннолетних**

**И.А. Васькина,**  
научный сотрудник НИИ  
Университета прокуратуры  
Российской Федерации

### **Правовое просвещение как форма профилактического воздействия в механизме профилактики правонарушений несовершеннолетних**

Правовое просвещение населения – залог успешной реализации важных государственных реформ, и от того, знают ли люди свои права и обязанности, информированы ли они о правовых актах, принимаемых законодательной властью, во многом зависит социально-экономическая ситуация в стране. По данным социологических опросов около 70% населения нуждаются не только в информации о принимаемых в стране законах и их разъяснении, но и в элементарной справочной информации: о местонахождении судебных, законодательных и исполнительных органов, порядке обращения в них, получения консультаций<sup>1</sup>. Поэтому сегодня правовое просвещение – одно из приоритетных направлений государственной политики Российской Федерации<sup>2</sup> по повышению уровня правосознания и правовой культуры, которая осуществляется в отношении многонационального народа России, отдельных социальных групп, каждого ее гражданина. При этом в решении задач правового просвещения граждан нашей страны важное место занимает формирование правосознания подрастающего поколения.

---

<sup>1</sup> Офиц. сайт Фонда «Общественное мнение». URL: <http://fom.ru/Bezopasnost-i-pravo/11844> (дата обращения: 05.04.2018).

<sup>2</sup> Основы государственной политики Российской Федерации в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан, утв. Президентом РФ 28.04.2011 № Пр-1168 // Рос. газ. 2011. 14 мая.

Исходя из этих положений, прокуратура Российской Федерации как конституционный государственный правовой институт, деятельность которого направлена на обеспечение законности и правопорядка, защиту прав и свобод человека и гражданина, законных интересов общества и государства, – один из основных субъектов государственной деятельности по правовому просвещению. Работа по правовому просвещению и взаимодействию с общественностью проводится в русле государственной политики в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан и является одним из направлений прокурорской деятельности, неотъемлемой частью системы профилактики правонарушений, служебной обязанностью каждого прокурорского работника.

Становление демократического, правового государства предполагает наличие высокого уровня правосознания и правовой культуры граждан, к сожалению, это диссонирует с существующей правовой реальностью в современной России. История показывает, что законопослушание в России веками считалось не самой большой добродетелью, и может быть у нас не две, как гласит известная апокрифическая фраза, а чуть больше бед?

Получивший широкое распространение в нашем обществе правовой нигилизм, к сожалению, проявляется в росте правонарушений и преступности среди несовершеннолетних. В 2017 г. среди выявленных лиц, совершивших преступления, каждое двадцатое (42 504) совершено *несовершеннолетними* или при их соучастии<sup>1</sup>. При этом следует отметить, что в результате согласованных действий всех государственных органов с 2007 г. втрое снизилась подростковая преступность (с 139 тыс. до 45 тыс.). Вместе с тем практика прокурорского надзора свидетельствует, что проблемы в этой сфере остаются<sup>2</sup>. О сохраняющихся в последние годы негативных тенденциях свидетельствует рост числа преступлений, совершенных несовершеннолетни-

---

<sup>1</sup> Форма 4-ЕГС (494) Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

<sup>2</sup> Доклад Генерального прокурора Российской Федерации Ю.Я. Чайки на заседании Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 18 апреля 2018 г.

ми в состоянии алкогольного, наркотического опьянения, не снижаются показатели состояния групповой преступности, наблюдается резкое увеличение количества массовых отравлений курительными смесями подростков и молодежи.

Кроме того, вызывает обоснованное беспокойство состояние законности в сфере профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних. Ежегодно правоохранительными органами задерживается более миллиона несовершеннолетних, немалое количество малолетних правонарушителей превращаются в рецидивистов. Какая бы ни была разница показателей, приводимых в различных источниках, никем не оспаривается тот факт, что резко возросла агрессивность, жестокость несовершеннолетних, проявляющихся в правонарушениях.

Генеральная прокуратура Российской Федерации вскрывает массовые нарушения прав детей, учащейся молодежи, констатирует рост числа правовых конфликтов в образовательной сфере. Одновременно обращают на себя внимание объективные факторы, негативно влияющие на формирование правосознания несовершеннолетних.

В свою очередь, результаты проведенного Академией Генеральной прокуратуры Российской Федерации научного исследования<sup>1</sup> в рамках комплексного анализа состояния законности и правопорядка показали, что значительное число респондентов среди факторов, определяющих негативные тенденции состояния законности в регионах, называют «низкий уровень правовой грамотности населения и правовой нигилизм» (22,5% опрошенных). Вместе с тем они высоко оценили результативность работы по правовому просвещению, осуществляемой органами прокуратуры. Так, именно «повышение уровня правовой грамотности, сокращение правового нигилизма» назывались прокурорскими работниками в качестве основного фактора позитивных изменений состояния законности в регионе их проживания, а это мнение почти каждого третьего участника

---

<sup>1</sup> В ходе анкетного социологического исследования, проведенного сотрудниками НИИ Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации в рамках комплексного анализа состояния законности и правопорядка, а также итогов прокурорской деятельности в 2017 г., были опрошены 765 прокурорских работников из 20 прокуратур субъектов Российской Федерации.

опроса (29,3%). В связи с этим разъяснение законодательства с целью повышения уровня правовой культуры общества следует рассматривать как важнейшее направление деятельности органов прокуратуры в системе профилактики правонарушений и преступлений, в том числе и среди несовершеннолетних.

То, что вопрос о системном включении потенциала органов прокуратуры в дело правового просвещения населения назрел, не вызывает сомнений, тем более если учитывать установленные в п. 2 ст. 1 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (далее – Закон о прокуратуре) цели деятельности прокуратуры, одной из которых выступает «обеспечение единства и укрепления законности». Достижение этой цели лишь постоянным выявлением нарушений закона и постановкой вопроса об устранении таковых сродни попыткам потушить лесной пожар подручными средствами<sup>1</sup>.

В системе организационно-правового обеспечения деятельности различных субъектов по правовому просвещению важное место занимает принятый Федеральный закон 23.06.2016 № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации»<sup>2</sup> (далее – Закон о профилактике), ст. 18 которого к различным формам профилактического воздействия относит в первую очередь правовое просвещение и правовое информирование. В п. 2 ч. 1 ст. 5 Закона о профилактике среди *субъектов профилактики правонарушений* названы и органы прокуратуры Российской Федерации. С позиции уже осуществляемой органами прокуратуры деятельности, ведущей свою историю с советского периода (среди основных направлений деятельности прокуратуры Закон СССР «О прокуратуре СССР» выделял «участие в совершенствовании законодательства и пропаганде советских законов»), необходимо принимать во внимание такую форму профилактического воздействия, как *правовое просвещение*, реализуемое прокуро-

---

<sup>1</sup> *Винокуров А.Ю.* О месте правового просвещения в системе внешнефункциональной деятельности органов прокуратуры // Актуальные вопросы организации деятельности прокуратуры: избр. ст. М., 2012. С. 467.

<sup>2</sup> РИА Новости. URL: <https://ria.ru/society/20080214/99217469.html> (дата обращения: 25.02.2017).

рами с учетом требований приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 10.09.2008 № 182 «Об организации работы по взаимодействию с общественностью, разъяснению законодательства и правовому просвещению» (далее – приказ № 182), в п. 1 которого эта деятельность рассматривается как «часть системы профилактики правонарушений».

При проверках исполнения законов о несовершеннолетних и молодежи прокурорам предписано отслеживать наличие правовой тематики в учебных планах, ориентировать руководство образовательных учреждений на осуществление мероприятий, направленных на охрану прав и законных интересов этой категории граждан, профилактику правонарушений, разъяснение ответственности за противоправное поведение (п. 6 приказа № 182). В связи с этим профессор А.Ю. Винокуров отмечает, что вопрос правовой пропаганды, правового воспитания населения выдвигается на первый план не ради самоцели, а как средство достижения законодательно обозначенных целей, подразумевая наступление определенного эффекта от такой деятельности, т.е. снижение уровня правонарушений, а в конечном счете – укрепление законности<sup>1</sup>.

В тесном взаимодействии с общественными объединениями, различными органами и организациями строилась данная работа органов прокуратуры: только совместных мероприятий в 2017 г. было проведено более 13 тыс. При этом использовались различные формы и методы, которые из года в год становятся все более разнообразными. В ряде прокуратур субъектов Российской Федерации стало традиционным опубликование книг просветительского характера для школьников. С целью профилактики нарушений законов повсеместно издавались буклеты, брошюры, памятки с разъяснениями законодательства об ответственности за потребление и незаконный оборот наркотиков, а также направленные на воспитание национальной терпимости и предупреждение распространения социальной,

---

<sup>1</sup> Винокуров А.Ю. О месте правового просвещения в системе внешнефункциональной деятельности органов прокуратуры // Проблемы правового просвещения и участия в нем органов прокуратуры: сб. материалов Всерос. науч.-практ. конф. / под ред. О.С. Капинус. М., 2011. С. 43.

национальной и религиозной вражды. Заслуживает особого внимания тема личной безопасности, в частности безопасное поведение в интернет-пространстве. Обладающий подобной информацией ребенок не останется один на один со своей проблемой.

Прокурорами крупных городов совместно с органами местного самоуправления проводилась активная работа по созданию социальной рекламы: в общественных местах размещались баннеры, а также светодиодные экраны с информацией о защите детей от насилия. В 2017 г. прокурорами организовано и проведено 473 982<sup>1</sup> лекции, беседы, иные мероприятия по разъяснению законодательства, из которых 73 406 были посвящены противодействию преступности несовершеннолетних и нарушению их прав.

Основными темами выступлений прокуроров стали вопросы об основных положениях Конвенции о правах ребенка и Конституции России, о гарантиях прав детей на получение образования, обязанностях школьников, об ответственности несовершеннолетних, о противодействии экстремизму, распространению и употреблению наркотиков, о пропаганде здорового образа жизни, об ответственности родителей за ненадлежащее исполнение обязанностей в отношении детей, о жилищных правах несовершеннолетних. В качестве положительного опыта работы по правовому просвещению можно привести пример

---

<sup>1</sup> В связи с особой важностью и специфичностью работы органов прокуратуры по правовому просвещению приказом Генерального прокурора РФ от 30.05.2017 № 365 утвержден и введен в действие статистический отчет «Взаимодействие со средствами массовой информации и общественностью, правовое просвещение» по форме СМАОПП и Инструкция по его формированию. Прокуроры обязаны представлять указанные сведения раз в полугодие нарастающим итогом вышестоящему прокурору, что позволяет анализировать и оценивать состояние и проблемы, а также выработать меры по повышению эффективности деятельности прокуратуры по правовому просвещению. Впервые из строки 13 данной формы отчета выделяются и разносятся выступления в средствах массовой информации по вопросам противодействия преступности несовершеннолетних и нарушению их прав, что презюмирует профилактическую роль разъяснения законодательства среди несовершеннолетних.

разъяснения сотрудниками прокуратуры Псковской области на родительских собраниях ответственности за совершение несовершеннолетними преступлений и правонарушений.

Можно выделить несколько ключевых направлений, по которым ведется целенаправленная работа прокуратуры по правовому просвещению несовершеннолетних, подкрепленная четким планированием и устойчивой обратной связью. Прежде всего необходимо отметить просветительское направление, адресованное как несовершеннолетним, так и их родителям, опекунам. Традиционными стали акции «Твоя безопасность», «Неделя защиты детей», «Детство – территория закона», организаторами которых также становятся сотрудники прокуратуры, а тысячи подростков, являясь ее участниками, могут задать вопросы на различные интересующие их темы. Цель таких мероприятий – просвещение детей и подростков в области прав и обязанностей, а также привлечение общественности к проблемам правовой защиты детства<sup>1</sup>.

Успешное функционирование любого современного государства немыслимо без развитой правовой культуры общества, которая, являясь залогом общественного порядка и безопасности, реализуется посредством воспитания и многогранной последовательной деятельности по обеспечению режима законности, а начинается оно с правового воспитания несовершеннолетних. Недостаточная информированность людей в области своих прав и обязанностей приводит к искажению норм и правил поведения, принятых в обществе. Особенно это явление затрагивает молодое поколение, морально-этическое и правовое сознание которого находится в стадии формирования.

Сегодня легко потерять моральные ориентиры в огромном потоке печатной продукции, информации радио, телевидения, сети Интернет, где не всегда декларируются истинные общечеловеческие ценности, на которых строится уважение к окружающим, своей стране, ответственность за свое поведение. Ведь правовая культура тесно связана с нравственной, духовной, политической и прежде всего повседневной культурой по-

---

<sup>1</sup> *Торговченков В.И.* Мир детства // Прокурор. 2014. № 2. С. 63

ведения, выражающейся в воспитанности человека, его адаптированности к порядку, дисциплине, организованности, уважению к законам страны.

Все это свидетельствует об исключительной актуальности проблемы формирования правосознания несовершеннолетних. К сожалению, российское государство в лице его органов не принимает достаточно энергичных мер для решения этой проблемы, например в содержании нормативных правовых актов правовоспитательная составляющая отражается явно недостаточно. Важные вопросы правового просвещения решаются главным образом не законодательными, а ведомственными нормативными актами. Все это требует повышенного внимания и со стороны ученых-юристов к разработке проблемы повышения уровня правосознания несовершеннолетних.

Дети являются участниками разнообразных правоотношений. В реальной жизни они порой сталкиваются с большими трудностями и защищать себя смогут, если будут обладать правовыми знаниями. Поэтому формирование правовой культуры учащихся – задача не только современной школы, но и правоохранительных органов. Изучать право необходимо с детства, поскольку эти знания ставят человека в ранг полноправного члена общества, вооружают подрастающее поколение правовыми знаниями, формируют правовую компетентность. «Нам не должно быть стыдно за то, какую страну мы передадим нашим детям и внукам, в каких руках будет находиться судьба России. 26 млн детей, живущих в нашей стране, которые должны полноценно развиваться, расти здоровыми и счастливыми, стать ее достойными гражданами. Это задача номер один для всех нас»<sup>1</sup>, – говорил Президент России. Актуальность этих слов сохраняется и сегодня.

---

<sup>1</sup> Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации 30.10.2010.



**Л.Н. Вахрамеева,**  
прокурор отдела по надзору  
за исполнением законов  
о несовершеннолетних прокуратуры  
Новосибирской области

## **Обеспечение конституционных прав несовершеннолетних на досудебных стадиях уголовного судопроизводства**

Особое внимание законодательному закреплению, соблюдению и защите прав детей в уголовном судопроизводстве обусловлено их особым правовым статусом – статусом несовершеннолетнего лица.

Глава 50 УПК РФ предусматривает особенности производства по уголовным делам в отношении несовершеннолетних. Часть 1 ст. 420 УПК РФ определяет несовершеннолетним лицо, не достигшее к моменту совершения преступления возраста восемнадцати лет. Такое определение несовершеннолетнего лица соответствует международным соглашениям (Конвенция о правах ребенка), семейному (ч. 1 ст. 54 СК РФ) и гражданскому (ч. 1 ст. 37 ГК РФ) законодательству Российской Федерации.

Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» определяет предметом прокурорского надзора в первую очередь соблюдение прав и свобод человека и гражданина, а по вопросу о полномочиях прокурора по надзору за исполнением законов органами, осуществляющими расследование, отсылает к УПК РФ и другим федеральным законам.

Приказы Генерального прокурора Российской Федерации от 26.11.2007 № 188 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о несовершеннолетних и молодежи» и от 14.11.2017 № 774 «Об организации прокурорского надзора за соблюдением прав несовершеннолетних на досудебных стадиях уголовного судопроизводства» защиту несовершеннолетних от незаконного и необоснованного обвинения, осуждения, ограничения их прав и свобод, а равно защиту прав и законных интере-

сов несовершеннолетних потерпевших рассматривают в качестве приоритетных направлений прокурорской деятельности.

Вместе с тем анализ положений федерального законодательства, регулирующего досудебное производство по делам о преступлениях несовершеннолетних, а также правоприменительная практика позволяют говорить о наличии сфер, требующих дополнительного законодательного регулирования.

В силу того, что физическое и психическое развитие несовершеннолетнего лица не окончено, законодатель предусмотрел необходимость воспитания детей и определил, что это деятельность, направленная на развитие личности, создание условий для самоопределения и социализации обучающегося на основе социокультурных, духовно-нравственных ценностей и принятых в обществе правил и норм поведения в интересах человека, семьи, общества и государства (ст. 2 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»).

Ребенок не только осваивает образовательные программы, но и учится жить в обществе. В несовершеннолетнем возрасте сохраняется возможность привить ребенку навыки положительного поведения, изменить его мировоззрение так, чтобы эталоном стало поведение позитивное.

УК РФ предусматривает полную уголовную ответственность с 16 лет, а за ряд преступлений, в том числе особо тяжких, уголовная ответственность установлена с 14 лет (ст. 20 УК РФ). При наличии данных, свидетельствующих об отставании несовершеннолетнего в психическом развитии, необходимо проведение комплексной психолого-психиатрической экспертизы в целях решения вопроса о его психическом состоянии и способности правильно воспринимать обстоятельства, имеющие значение для уголовного дела. Перед экспертами ставится вопрос о влиянии психического состояния несовершеннолетнего на его интеллектуальное развитие с учетом возраста (ст. 195, 196, ч. 2 ст. 421 УПК РФ).

Если несовершеннолетний достиг возраста привлечения к уголовной ответственности, но вследствие отставания в психическом развитии, не связанном с психическим расстройством,

во время совершения общественно опасного деяния не мог в полной мере осознавать фактический характер и общественную опасность своих действий либо руководить ими, он не подлежит уголовной ответственности согласно ч. 3 ст. 20 УК РФ.

Судебной экспертизой может быть обнаружена серьезная задержка психического развития, и такой несовершеннолетний признается не соответствующим паспортному возрастному периоду, считается не достигшим 14/16 лет и в силу интеллектуально-личностной незрелости, недостаточной способности к прогнозированию, контролю и выполнению критических функций, не способным в полной мере осознавать значение своих действий и руководить ими<sup>1</sup>.

Орган расследования не обязан устанавливать, вследствие чего у ребенка возникло отставание в психическом развитии. Вместе с тем причинами отставания в психическом развитии, не связанном с психическим расстройством, могут быть социальный инфантилизм, возникающий из-за педагогической запущенности, неправильного воспитания, а также соматические заболевания, поддающиеся лечению. В юридической литературе высказывается мнение, что при правильном воспитании и обучении, а также лечении задержка психического развития является полностью обратимой<sup>2</sup>.

Таким образом, выявляя наличие у ребенка отставания в психическом развитии не вследствие психического расстройства, сторона обвинения решает вопрос только о соответствии его возрасту, по достижении которого он подлежит уголовной ответственности. Вместе с тем за таким отставанием может

---

<sup>1</sup> Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за первый квартал 1997 года // БВС РФ. 1997. № 8; постановление Пленума Верховного Суда РФ от 01.02.2011 № 1 «О судебной практике применения законодательства, регламентирующего особенности уголовной ответственности и наказания несовершеннолетних» // БВС РФ. 2011. № 4.

<sup>2</sup> *Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации (постатейный)* (7-е изд., перераб. и доп.) / под ред. Г.А. Есакова. М.: Проспект, 2017; *Оценочные признаки в Уголовном кодексе Российской Федерации: научное и судебное толкование: науч.-практ. пособие* / Ю.И. Антонов, В.Б. Боровиков, А.В. Галахова и др.; под ред. А.В. Галаховой. М.: Норма, 2014.

скрываться ненадлежащее воспитание, педагогическая запущенность, безнадзорность и беспризорность.

Учитывая оградительный характер законодательства о психиатрической помощи гражданам, обнаружение на стадии расследования отставания ребенка в психическом развитии может быть единственной возможностью выявить семейное неблагополучие либо совершение в отношении ребенка противоправных действий (истязание, неисполнение обязанностей по воспитанию и обучению, жестокое обращение).

Изложенное позволяет утверждать о необходимости дополнить положения УПК РФ требованиями устанавливать в ходе расследования причины, по которым у ребенка произошло отставание в психическом развитии, не связанное с психическим расстройством. Необходимо, чтобы органы расследования, установив, что отставание в психическом развитии может быть обратимым, информировали об этом компетентные органы системы профилактики, а те в свою очередь совместно с психологами и психиатрами принимали меры к исправлению ситуации.

По общим правилам уголовное дело не может быть возбуждено, а возбужденное подлежит прекращению в строго определенных случаях, в том числе в случае отсутствия состава преступления (п. 2 ч. 1 ст. 24 УПК РФ). Прекращение уголовного преследования возможно в отношении подозреваемого или обвиняемого (ч. 1 ст. 27 УПК РФ). Прекращение уголовного дела влечет за собой одновременно прекращение уголовного преследования (ч. 3 ст. 24 УПК РФ), а при прекращении уголовного преследования в отношении всех подозреваемых или обвиняемых уголовное дело подлежит прекращению по ч. 4 ст. 24 УПК РФ.

На практике нередки случаи, когда уголовное дело возбуждается по факту совершения преступления в отношении неустановленного лица, а в ходе расследования устанавливается, что преступление совершило лицо, не достигшее возраста привлечения к уголовной ответственности (моложе 14 или 16 лет).

Если бы было изначально известно, что преступное деяние совершено лицом, не достигшим возраста привлечения к уголовной ответственности, в возбуждении уголовного дела было бы отказано по п. 2 ч. 1 ст. 24 УПК РФ в отношении конкретного лица, как того требует ч. 1 ст. 148 УПК РФ. Однако уголовное дело возбуждено и с лицом необходимо выполнить следственные действия для установления обстоятельств происшествия: провести допросы, очные ставки, осмотры и проверки показаний на месте. Как правило, процессуальный статус такого лица определяется как свидетель и в этом случае остается открытым вопрос о соблюдении его процессуальных прав.

После полного установления всех обстоятельств происшествия на основании ч. 3 ст. 27 УПК РФ в отношении лица, «не достигшего к моменту совершения деяния, предусмотренного уголовным законом, возраста, с которого наступает уголовная ответственность», должно быть прекращено уголовное дело и уголовное преследование по п. 2 ч. 1 ст. 24 УПК РФ. В резолютивной части постановления лицо должно быть указано, поскольку решение связано с личностью и без ее возрастных особенностей уголовное дело расследовалось бы в общем порядке.

Сложность и неординарность ситуации нередко порождают на практике разные подходы к процессуальному оформлению прекращения уголовного дела. Допускается прекращение уголовного дела по п. 2 ч. 1 ст. 24 УПК РФ без прекращения уголовного преследования, без указания в резолютивной части постановления лица, в отношении которого прекращается уголовное преследование. В связи с этим целесообразно было бы дополнить УПК РФ положениями о специальном основании прекращения уголовного дела и уголовного преследования в отношении лица, не достигшего возраста, с которого наступает уголовная ответственность.

**Г.В. Гаврилова,**  
помощник Читинского  
транспортного прокурора  
Восточно-Сибирской  
транспортной прокуратуры

**Особенности защиты в судебном порядке прав  
и законных интересов несовершеннолетних  
транспортными прокурорами**

Защита прав ребенка согласно ст. 8 СК РФ осуществляется в судебном порядке по правилам гражданского судопроизводства, а в случаях, предусмотренных СК РФ, – государственными органами или органами опеки и попечительства.

Возможность судебной защиты прав ребенка отнесена к основным началам семейного законодательства, что соответствует и требованиям ст. 46 Конституции Российской Федерации, гарантирующей судебную защиту прав и свобод каждого гражданина Российской Федерации.

В соответствии с п. 1 ст. 56 СК РФ ребенок имеет право на защиту своих прав и законных интересов. Защита прав и охраняемых законом интересов ребенка осуществляется родителями (лицами, их замещающими), а в случаях, предусмотренных настоящим Кодексом, органом опеки и попечительства, прокурором и судом.

Приказом Генерального прокурора РФ от 26.11.2007 № 188 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о несовершеннолетних и молодежи» определены конкретные направления деятельности органов прокуратуры по защите прав несовершеннолетних: пресечение фактов жестокого обращения с детьми; забота о нравственном воспитании детей – путем пресечения подачи информации, наносящей вред их здоровью и духовному развитию; своевременное реагирование на нарушения жилищных и имущественных прав несовершеннолетних; обеспечение надзора за деятельностью органов опеки и попечительства, регулирование деятельности органов и учреждений в сфере образования; привлечение специалистов из

исполнительного органа по труду и занятости к проверкам исполнения в отношении несовершеннолетних трудового законодательства и др.

При этом прокурор обязан своевременно и принципиально реагировать на случаи нарушения прав несовершеннолетних, принимать исчерпывающие правовые меры к их восстановлению.

Приоритетным направлением надзора за исполнением законов на транспорте в соответствии с положениями приказа Генерального прокурора РФ от 15.07.2011 № 211 «Об организации надзора за исполнением законов на транспорте и в таможенной сфере» является исполнение законов о транспортной безопасности, безопасности движения и эксплуатации транспорта, инженерных сооружений и технических средств, непосредственно обеспечивающих его безопасное функционирование, защите прав потребителей при пользовании транспортными услугами, охране их жизни, здоровья и имущества.

При надзоре за исполнением законодательства о транспортной безопасности большое внимание уделяется вопросам травмирования граждан железнодорожным подвижным составом, в особенности несовершеннолетних. Транспортные прокуроры проводят работу по защите гражданско-правовыми средствами прав и интересов несовершеннолетних, пострадавших от травмирования подвижным составом железнодорожного транспорта на системной основе.

Исковые требования по указанным категориям дел формулируются в зависимости от характера нарушений прав несовершеннолетнего: причинение вреда здоровью самого несовершеннолетнего, причинение вреда здоровью его родителей, законных представителей, смерть кормильца. В зависимости от указанных условий могут формулироваться следующие требования: возмещение вреда здоровью, возмещение вреда, причиненного смертью кормильца до достижения 18 лет, а в случае обучения в учебном заведении по очной форме – ежемесячные выплаты до окончания учебного заведения в случаях травмирования, а также компенсация морального вреда.

По общим нормам деликтных правоотношений вред, причиненный личности или имуществу гражданина, подлежит возмещению в полном объеме лицом, причинившим вред (п. 1 ст. 1064 ГК РФ). Юридические лица и граждане, деятельность которых связана с повышенной опасностью для окружающих (использование транспортных средств, механизмов, электрической энергии высокого напряжения и т.п.), обязаны возместить вред, причиненный источником повышенной опасности, если не докажут, что вред возник вследствие непреодолимой силы или умысла потерпевшего.

Обязанность возмещения вреда возлагается на юридическое лицо или гражданина, которые владеют источником повышенной опасности на праве собственности, праве хозяйственного ведения или праве оперативного управления либо на ином законном основании (п. 1 ст. 1079 ГК РФ).

По смыслу ст. 1079 ГК РФ источником повышенной опасности следует признать любую деятельность, которая создает повышенную вероятность причинения вреда из-за невозможности полного контроля за ней со стороны человека, а также деятельность по использованию, транспортировке, хранению предметов, веществ и других объектов производственного хозяйственного или иного назначения, обладающих такими же свойствами.

Поскольку такая деятельность создает повышенную вероятность причинения вреда окружающим, ответственность за вред, причиненный в результате ее осуществления, возлагается на владельца источника повышенной опасности независимо от его вины.

Факт, что железнодорожный транспорт – источник повышенной опасности, владельцем которого в свою очередь является ОАО «РЖД», общеизвестен и не нуждается в доказывании.

Таким образом, вред здоровью, причиненный травмированием железнодорожным подвижным составом, являющимся источником повышенной опасности, в случаях отсутствия непреодолимой силы и умысла потерпевшего в соответствии с приведенными нормами гражданского законодательства подлежит возмещению ОАО «РЖД».



В силу п. 33 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 26.01.2010 № 1 «О применении судами гражданского законодательства, регулирующего отношения по обязательствам вследствие причинения вреда жизни или здоровью гражданина» круг лиц, имеющих право на возмещение вреда в случае потери кормильца, установлен в п. 1 ст. 1088 ГК РФ.

К таким лицам относятся нетрудоспособные лица, состоявшие на иждивении умершего или имевшие ко дню его смерти право на получение от него содержания, ребенок умершего, родившийся после его смерти, один из родителей, супруг или другой член семьи независимо от его трудоспособности, который не работает и занят уходом за находившимся на иждивении умершего его детьми, внуками, братьями, сестрами, не достигшими 14 лет либо хотя и достигшими указанного возраста, но по заключению медицинских органов нуждающимися по состоянию здоровья в постороннем уходе, лица, состоявшие на иждивении умершего и ставшие нетрудоспособными в течение пяти лет после его смерти.

Дети приобретают право на возмещение вреда со дня смерти кормильца. С учетом положения п. 1 ст. 1088 ГК РФ вред также возмещается совершеннолетним обучающимся до получения образования по очной форме обучения.

Компенсация морального вреда в соответствии с положениями ст. 1100 ГК РФ также осуществляется независимо от вины причинителя вреда в случаях, когда вред причинен жизни или здоровью гражданина источником повышенной опасности.

С учетом того, что сроки исковой давности не распространяются на защиту личных неимущественных прав и других нематериальных благ, срок обращения за защитой нарушенных прав несовершеннолетнего влияет только лишь на размер возмещения, который, как правило, может быть уменьшен с учетом давности произошедшего.

Кроме того, зачастую ввиду страхования гражданской ответственности ОАО «РЖД» обязанность по компенсации морального вреда возлагается в солидарном порядке и на страховую компанию, а в случае достаточности суммы страхового возмещения – только на страховую компанию.

В случаях, когда с таким требованием в суд обращается не прокурор, его участие в процессе признается обязательным в силу ч. 3 ст. 45 ГПК РФ.

К мерам, направленным на предупреждение травматизма на железнодорожных путях, в том числе детского, относят, как правило, ограждение участка железнодорожного пути, строительство пешеходных мостов и переходов, а также профилактические беседы, лекции в образовательных учреждениях, в том числе дошкольных, на темы опасности железнодорожного транспорта и правил перехода через железнодорожные пути.

Однако, как показывает практика, принятыми мерами удастся лишь снизить уровень травмирования несовершеннолетних. Соответственно, меры прокурорского реагирования, направленные на возложение обязанности ограждения участков пути, строительства пешеходных мостов и пешеходных переходов через железнодорожные пути также можно отнести к гражданско-правовым средствам по защите и предупреждению нарушения прав несовершеннолетних.

Существенна роль прокурора в осуществлении защиты детей от информации, пропаганды и агитации, наносящей вред их здоровью, нравственному и духовному развитию. С учетом специфики деятельности транспортной прокуратуры, в целях профилактики и предупреждения непроизводственного травматизма на железнодорожном транспорте прокурорами систематически проводится мониторинг сети «Интернет» на предмет выявления фактов размещения сведений, могущих нанести вред здоровью, нравственному и духовному развитию несовершеннолетних. Принимаются меры к ограничению доступа в сети Интернет к информации о продаже сильнодействующих средств и психотропных веществ без рецепта врача; о способах посадки и высадки на ходу поезда, проезда на подножках, крышах вагонов и в других не приспособленных для проезда пассажиров местах («зацепинг») путем подачи административных исковых заявлений в порядке ст. 39 КАС РФ с требованиями о признании указанной информации запрещенной к распространению, о включении указанного интернет-сайта в Единый реестр доменных имен, указателей страниц сайтов в информаци-

онно-телекоммуникационной сети «Интернет» и сетевых адресов, позволяющих идентифицировать сайты в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», содержащие информацию, распространение которой в Российской Федерации запрещено.

В связи с тем, что защита прав детей – одна из важнейших задач государства, данное направление деятельности остается одним из наиболее приоритетных для транспортных прокуроров.

**Н.Ю. Гранкина,**  
помощник прокурора  
Заводского района г. Орла

### **О роли прокурора в защите жилищных прав несовершеннолетних**

К числу важнейших прав человека и гражданина относится закрепленное в ч. 1 ст. 40 Конституции Российской Федерации право каждого на жилище, однако, несмотря на конституционные гарантии, удовлетворение потребности в жилье было и остается одной из самых острых проблем.

Особое беспокойство вызывает тот факт, что чаще всего нарушаются жилищные права несовершеннолетних, которые представляют собой наиболее незащищенную категорию граждан. Поэтому в числе значимых направлений прокурорской деятельности – защита жилищных прав несовершеннолетних, особенно детей-сирот, и лиц из их числа.

Наиболее эффективным способом защиты прокурором прав несовершеннолетних на жилище выступает защита в порядке гражданского судопроизводства.

Основания обращения прокурора в суд общей юрисдикции в защиту жилищных прав несовершеннолетних предусмотрены ГПК РФ, иными федеральными законами.

Согласно ч. 1 ст. 45 ГПК РФ прокурор вправе обратиться в суд с заявлением в защиту прав, свобод и законных интересов граждан, неопределенного круга лиц или интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований. 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. Указанное ограничение не распространяется на заявление прокурора, основанием для которого служит обращение к нему граждан о защите нарушенных или оспариваемых социальных прав, свобод и законных интересов в том числе в сфере обеспечения права на жилище в государственном и муниципальном жилищных фондах.

Пункт 3.3 приказа Генерального прокурора РФ от 26.11.2007 № 188 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о несовершеннолетних и молодежи» обязывает прокуроров своевременно и принципиально реагировать на случаи нарушения жилищных и имущественных прав несовершеннолетних, принимать исчерпывающие правовые меры к их восстановлению.

Поводом для обращения прокуроров в суд в защиту жилищных прав детей, как правило, служат результаты общенадзорных прокурорских проверок исполнения законодательства о несовершеннолетних и жилищного законодательства, а также обращения (заявления, жалобы) законных представителей несовершеннолетних и иных граждан, самих несовершеннолетних.

Раньше суды первой инстанции нередко отказывали прокурорам в принятии заявлений в защиту жилищных прав несовершеннолетних, ссылаясь на наличие у них родителей и иных законных представителей, которые и должны обращаться в суд, а также на возможность самих несовершеннолетних обратиться в суд. Однако, как разъяснил Верховный Суд РФ в своем определении по делу № 75-Впр08–39 от 03.02.2009, право прокурора на обращение в суд в интересах несовершеннолетнего гражданина не зависит от наличия либо отсутствия у ребенка законного представителя, обладающего правом на такое обращение,

но не использующего его. Реализация прокурором полномочий, предусмотренных ч. 1 ст. 45 ГПК РФ, в части предъявления заявлений в интересах несовершеннолетних служит гарантией защиты прав несовершеннолетнего и свидетельствует о заботе и охране интересов ребенка со стороны государства. Ссылка суда в определении об отказе прокурору в принятии заявления на положения ч. 5 ст. 37 ГПК РФ, согласно которой права несовершеннолетних защищают их законные представители, сделана без учета того, что указанная норма подразумевает альтернативу при защите прав несовершеннолетних иными лицами, которым это право предоставлено по закону. Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда РФ пришла к выводу о том, что судебная защита прав детей, оставшихся без попечения родителей, которая в соответствии с действующим законодательством должна осуществляться государством, возможна и путем обращения в суд прокурора.

Однако стоит отметить, что при отсутствии письменного обращения (заявления) граждан в органы прокуратуры при подготовке заявлений в суд прокурорам целесообразно обосновывать причины своего обращения в защиту жилищных прав несовершеннолетних.

Как показывает практика, сами несовершеннолетние в большинстве случаев нарушения их жилищных прав не в состоянии самостоятельно обратиться в суд в силу их физической, умственной, психологической и социальной незрелости, отсутствия жизненного опыта, должного образования.

Анализ материалов прокурорской практики свидетельствует о том, что значительную часть исков прокуроров составляют иски о защите жилищных прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и в первую очередь иски о предоставлении жилья таким детям.

В соответствии с п. 1 ст. 8 Федерального закона от 21.12.1996 № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» (далее – Федеральный закон № 159-ФЗ) детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, лицам из их числа, которые не являются нанимателями жилых поме-

щений по договорам социального найма или членами семьи нанимателя жилого помещения по договору социального найма либо собственниками жилых помещений, а также детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, лицам из их числа, которые являются нанимателями жилых помещений по договорам социального найма или членами семьи нанимателя жилого помещения по договору социального найма либо собственниками жилых помещений, в случае, если их проживание в ранее занимаемых жилых помещениях признается невозможным, органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации, на территории которого находится место жительства указанных лиц, в порядке, установленном законодательством этого субъекта Российской Федерации, однократно предоставляются благоустроенные жилые помещения специализированного жилищного фонда по договорам найма специализированных жилых помещений.

Указанные жилые помещения предоставляются лицам по достижении ими возраста 18 лет, а также в случае приобретения ими полной дееспособности до достижения совершеннолетия.

Согласно действующему законодательству право на обеспечение жилыми помещениями сохраняется за лицами, которые относились к категории детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из их числа, и достигли возраста 23 лет, до фактического обеспечения их жилыми помещениями.

По договору социального найма жилое помещение должно предоставляться гражданам по месту их жительства (в границах соответствующего населенного пункта) общей площадью на одного человека не менее нормы предоставления.

В порядке ст. 50 ЖК РФ норма предоставления устанавливается органом местного самоуправления в зависимости от достигнутого в соответствующем муниципальном образовании уровня обеспеченности жилыми помещениями, предоставляемыми по договорам социального найма, и других факторов.

Так, Законом Орловской области от 06.12.2007 № 727-ОЗ «О дополнительных гарантиях жилищных прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа де-

тей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и наделении органов местного самоуправления Орловской области отдельными государственными полномочиями по обеспечению жилыми помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» (далее – Закон Орловской области № 727-ОЗ) предусмотрен следующий порядок предоставления жилых помещений гражданам, состоящим на учете: жилые помещения предоставляются на основании решений органа местного самоуправления по договорам найма специализированного жилого помещения. По договору найма специализированного жилого помещения жилое помещение должно предоставляться детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, лицам из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, по месту их жительства общей площадью жилого помещения на одного человека в размере 33 кв. м.

В случае отсутствия жилых помещений общей площадью жилого помещения на одного человека в размере 33 кв. м по месту жительства ребенка-сироты и ребенка, оставшегося без попечения родителей, лица из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, из-за конструктивных и технических параметров многоквартирного жилого дома или жилого дома размер общей площади жилого помещения на одного человека, предоставляемого в соответствии с настоящим Законом, уменьшается не более чем на 5 квадратных метров или увеличивается не более чем на 12 квадратных метров.

Факт жилищного учета лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, означает констатацию уполномоченным на то органом наличия предусмотренных ЖК РФ и законом субъекта Российской Федерации оснований для признания гражданина нуждающимся в жилом помещении и, как следствие, – реализации его права на предоставление жилого помещения.

Нередкой является практика предоставления детям-сиротам жилых помещений, непригодных для проживания (находящихся в аварийном состоянии, не отвечающих установленным санитарным и техническим правилам и нормам и т.п.).

Кроме того, имеют место необоснованные отказы в постановке детей-сирот на учет для внеочередного предоставления им жилья.

Так, проведенными в Орловской области проверками установлено, что в 2016 г. финансирование на приобретение жилья шло в рамках программы «Стимулирование социального жилищного строительства». На покупку квартир для детей-сирот было предусмотрено 252 млн руб. Из них на счета заказчиков поступило 194,8 млн руб., а освоили и того меньше. В проверяемом периоде муниципальными образованиями было приобретено 157 квартир на 143,4 млн руб. Из них сто квартир были куплены на вторичном рынке, что не отвечает основным целям государственной программы.

Проблема приобретения жилья для детей-сирот на вторичном рынке обуславливается установленной нормой общей площади жилого помещения в Орловской области в размере 33 кв. м.

Редакция Закона Орловской области № 727-ОЗ, действующая до 05.05.2017, предполагала в случае отсутствия жилых помещений установленной площади увеличение размера общей площади жилого помещения всего на 7 квадратных метров, т.е. до 40 кв. м.

В связи с этим возникает сложность с приобретением квартиры в новостройках. Найти такое предложение на первичном рынке очень трудно, так как застройщики возводят большее по размерам жилье.

Однако действующая в настоящее время редакция Закона немногим улучшила ситуацию, увеличив размер общей площади жилого помещения до 45 кв. м, что позволит увеличить количество жилья, приобретаемого в новостройках.

Кроме того, по материалам прокурорской проверки СУ СК России по Орловской области возбуждено уголовное дело по признакам преступления, предусмотренного ч. 1 ст. 293 УК РФ. Установлено, что администрации г. Орла на приобретение в 2016 г. 40 квартир для детей-сирот были выделены денежные средства в размере 49 млн руб. Несмотря на это, в 2016 г. администрацией г. Орла было приобретено всего три квартиры



стоимостью 4 млн руб., что привело к нарушению жилищных прав детей-сирот.

В связи с тем, что состояние законности в сфере соблюдения жилищных прав детей-сирот по-прежнему вызывает беспокойство, данное направление как надзорной, так и иной деятельности органов прокуратуры в этой сфере правоотношений остается одним из наиболее приоритетных.

**А.В. Гришин,**  
профессор кафедры  
Университета прокуратуры  
Российской Федерации,  
кандидат юридических наук,  
доцент

### **Иск (заявление) прокурора в гражданском процессе как средство защиты прав и законных интересов несовершеннолетних**

Право на судебную защиту, провозглашенное в ст. 46 Конституции Российской Федерации, предусматривает конкретные гарантии эффективного восстановления нарушенных или оспариваемых прав посредством правосудия.

В наибольшей степени в судебной защите прав и законных интересов нуждаются несовершеннолетние.

Т.В. Богданова и А.А. Рыбальченко, рассматривая вопросы защиты прав несовершеннолетних, отмечают, что в настоящее время прокуратура – практически единственный орган, который по предусмотренным в законодательстве основаниям может самостоятельно обратиться в суд с исковым заявлением в защиту прав и интересов несовершеннолетнего лица<sup>1</sup>.

Н.И. Квитко, исследуя вопросы защиты прокурором прав граждан в гражданском процессе, акцентирует внимание на

---

<sup>1</sup> Богданова Т.В., Рыбальченко А.А. Защита прав несовершеннолетних в гражданском судопроизводстве // Законность. 2011. № 6. С. 16-20.

том, что обращение с иском в суд, несомненно, наиболее эффективная мера прокурорского реагирования и в то же время – крайняя мера, поскольку ущемленные в правах граждане, чаще всего малообеспеченные, не в состоянии нанять хорошего адвоката, обращаются к прокурору, как правило, после того, когда все досудебные средства защиты исчерпаны и остается последняя надежда на помощь прокурора. Если есть хоть какие-то правовые основания для защиты или восстановления нарушенного права, прокурор обязан отреагировать должным образом<sup>1</sup>.

Обращение прокурора в суд с иском (заявлением) как одна из форм его участия в гражданском судопроизводстве характеризуется тем, что прокурор инициирует возбуждение гражданского дела путем обращения в суд от своего имени, но в целях защиты прав и законных интересов несовершеннолетних.

Исковое заявление прокурора в суд должно отвечать требованиям, содержащимся в ст. 131 ГПК РФ. В нем помимо необходимых реквизитов суда и сторон должно быть указано: в чем заключается нарушение либо угроза нарушения прав, свобод или законных интересов несовершеннолетнего и требования прокурора; обстоятельства, на которых прокурор в интересах несовершеннолетнего истца основывает свои требования, и доказательства, подтверждающие эти обстоятельства; цена иска, если он подлежит оценке, а также расчет взыскиваемых или оспариваемых денежных сумм; сведения о соблюдении досудебного порядка обращения к ответчику, если это установлено федеральным законом или предусмотрено договором сторон.

В тех случаях, когда право прокурора на обращение в суд в защиту прав и законных интересов несовершеннолетних прямо не указано в законе, как, например, предусмотренное ст. 70 СК РФ право на обращение в суд с заявлением о лишении родительских прав, в заявлении прокурора должно содержаться обоснование невозможности предъявления иска самим несовершеннолетним или его законным представителем либо указание на обращение таких лиц к прокурору.

---

<sup>1</sup> *Квитко Н.И.* Защита прокурором прав граждан в гражданском процессе // Законность. 2014. № 11. С. 9–12.

Рассмотрение гражданского дела в суде первой инстанции, возбужденного по заявлению прокурора в защиту прав и законных интересов несовершеннолетних, происходит в соответствии с нормами гражданского процессуального законодательства.

Согласно ч. 3 ст. 190 ГПК РФ в судебных прениях прокурор, обратившийся в суд с иском (заявлением) в интересах других лиц, выступает первым.

Пункт 7 приказа Генерального прокурора РФ от 10.07.2017 № 475 «Об обеспечении участия прокуроров в гражданском и административном судопроизводстве» предписывает прокурорам, участвующим в рассмотрении судами гражданских дел, тщательно готовиться к судебному заседанию: до начала судебного разбирательства детально изучать материалы дела, анализировать законодательство и судебную практику по спорным правоотношениям.

С учетом положений ст. 56 ГПК РФ о том, что лица, участвующие в деле, обязаны доказывать обстоятельства, на которые они ссылаются как на основания своих требований или возражений, при поддержании в суде заявления прокурора обеспечивать его аргументированность представлением всех необходимых доказательств.

Следует исходить из того, что в соответствии с ч. 1 и 2 ст. 71 ГПК РФ доказательства в суд представляются как на бумажном носителе, так и в электронном виде, в том числе в форме электронного документа, подписанного электронной подписью.

Согласно требованиям, предусмотренным ч. 2.1 ст. 113 ГПК РФ, прокурорам в обязательном порядке следует отслеживать информацию о движении дела, размещенную на официальном сайте суда.

В порядке п. 11 названного приказа Генерального прокурора РФ прокурору, участвующему в деле, необходимо надлежащим образом формировать наблюдательное производство, в котором должны содержаться копии наиболее важных процессуальных документов: заявления, возражения на него, документов, подтверждающих обоснование заявленных требований, протоколов судебных заседаний, состоявшихся судебных по-

становлений, апелляционных, кассационных представлений, жалоб и возражений на них, а также материалов, имеющих существенное значение для установления юридически значимых обстоятельств для дела, и мотивированного заключения прокурора.

Проведенный нами анализ материалов прокурорской и судебной практики свидетельствует о многообразии исков (заявлений) прокуроров в защиту прав и законных интересов несовершеннолетних. К числу наиболее распространенных относятся обращения прокуроров в защиту жилищных, семейных, имущественных прав несовершеннолетних; в защиту их жизни и здоровья, права на социальное обеспечение, образование, отдых; обращения, направленные на защиту ребенка от информации, пропаганды и агитации, наносящих вред его здоровью, нравственному и духовному развитию, а также иные категории исков (заявлений).

Особое внимание прокурорами уделяется защите прав и законных интересов детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и в первую очередь – защите их жилищных прав.

По данным Федеральной службы государственной статистики РФ, по состоянию на 1 января 2017 г. численность детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в возрасте до 18 лет, имеющих право на получение мер социальной поддержки за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации, составила 463 986 человек.

Значительно число обращений прокуроров в суд с исками к организациям для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, направленных на защиту социальных прав воспитанников, в том числе прав на получение пенсий, стипендий, алиментов, различных пособий, денежных средств на приобретение одежды, обуви и мягкого инвентаря, на проезд и т.п. В их числе требования об обязанности организаций для детей-сирот:

поставить ребенка-сироту на полное государственное обеспечение, предоставить предусмотренные законодательством льготы;

произвести перерасчет и осуществить выплату стипендии; перевести пенсию воспитанников на вклад с большей процентной ставкой, заключить договор банковского вклада на наиболее выгодных условиях с увеличенной процентной ставкой;

назначить выплату денежных средств со дня установления предварительной опеки;

компенсировать расходы по оплате проезда в городском транспорте;

обеспечить воспитанников необходимым количеством одежды и обуви;

обеспечить воспитанников образовательной организации предметами личной гигиены, одеждой, обувью и инвентарем.

Нередки иски (заявления) прокуроров к организациям для детей-сирот об обязанности провести капитальный ремонт помещений этих организаций; устранить нарушения санитарно-эпидемиологического законодательства, требований Правил противопожарного режима в Российской Федерации, а также иные иски, направленные на защиту жизни и здоровья детей-сирот.

К наиболее незащищенной категории несовершеннолетних, несомненно, относятся дети-инвалиды. По данным Федеральной службы государственной статистики Российской Федерации, по состоянию на 1 января 2017 г. в России численность детей-инвалидов в возрасте до 18 лет, получающих социальные пенсии по субъектам Российской Федерации, составила 636 024 человека<sup>1</sup>.

Следует выделить иски прокуроров, направленные на защиту права детей-инвалидов на охрану их жизни и здоровья:

об обязанности органов управления здравоохранением субъектов Российской Федерации обеспечить детей-инвалидов лекарственными препаратами;

об обязанности территориального органа Фонда социального страхования Российской Федерации предоставить путевку на санаторно-курортное лечение;

---

<sup>1</sup> URL: [www.gks.ru](http://www.gks.ru) (дата обращения: 15.04.2018).

о понуждении обеспечить ребенка-инвалида техническими средствами реабилитации (в том числе подъемниками для перемещения человека, оборудованием для тренировки опорно-двигательного аппарата и вестибулярного аппарата, вспомогательными средствами обучения повседневной деятельности, приборами для письма алфавитом Брайля);

о понуждении аптечных организаций обеспечить минимальный ассортимент лекарственных препаратов для медицинского применения, необходимых для оказания медицинской помощи;

о возмещении вреда здоровью, причиненного ребенку-инвалиду, и компенсации ему морального вреда.

В целях обеспечения беспрепятственного доступа детей-инвалидов к объектам социальной инфраструктуры и информации прокуроры обращаются в суды с требованиями:

о понуждении к обеспечению беспрепятственного доступа детей-инвалидов к административным, жилым, общественным, производственным зданиям, учреждениям культуры, спорта, местам отдыха и другим учреждениям (оборудование зданий, сооружений социальной инфраструктуры специальными приспособлениями (перилами, настилами, рельсами, пандусами и т.д.);

об обязанности обеспечить беспрепятственный доступ детей-инвалидов к объектам социальной инфраструктуры путем установки средств, дублирующих звуковыми сигналами световые сигналы светофоров;

об оборудовании автобусов специальными приспособлениями и устройствами для беспрепятственного пользования детьми-инвалидами;

о возложении на органы местного самоуправления обязанности по комплектованию муниципальных библиотек специальной литературой для инвалидов по зрению.

Повсеместно прокурорами предъявляются иски, направленные на защиту права детей-инвалидов на социальное обеспечение: о взыскании пособий, пенсий и иных социальных выплат, о взыскании стипендий и т.п.

Прокурорами также предъявляются иски, направленные на защиту трудовых, жилищных и иных прав и законных интересов детей-инвалидов<sup>1</sup>.

В связи с тем, что в последние годы особую значимость приобрели вопросы обеспечения права детей на общедоступное бесплатное дошкольное образование, прокуроры активно обращаются в суды, как правило, в интересах неопределенного круга лиц с требованиями к органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации, муниципальным образованиям, направленными на реализацию этого конституционного права. Нередки заявления прокуроров в защиту права на общедоступное бесплатное дошкольное образование в интересах конкретных детей.

Весьма значительно количество обращений прокуроров в суды с исками по фактам выявленных в образовательных и медицинских организациях, учреждениях социальной защиты населения нарушений правил пожарной безопасности, санитарно-гигиенических норм и правил. В их числе требования о проведении ремонта школ, оснащении их соответствующим оборудованием и организации медицинских кабинетов; о запрете продажи табачных изделий вблизи образовательных организаций; о понуждении к совершению действий по устранению нарушений правил пожарной безопасности.

В целях исключения доступа учащихся к интернет-ресурсам, несовместимым с задачами их воспитания, в том числе содержащим информацию, причиняющую вред здоровью несовершеннолетних, их нравственному и духовному развитию, прокуроры обращаются в суды с исками к образовательным организациям об обязанности установить программное обеспечение (контент-фильтр).

На постоянном контроле у прокуроров находятся вопросы обеспечения трудовых прав несовершеннолетних. По фактам выявленных нарушений прокуроры чаще всего обращаются в

---

<sup>1</sup> Более подробно о защите прав и законных интересов детей-инвалидов см.: *Научное обеспечение деятельности органов прокуратуры в 2012 году: сб. науч. докл. / под общ. ред. О.С. Капинус; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. М., 2013. С. 25–27.*

суды с исками (заявлениями) о взыскании своевременно невыплаченной заработной платы; об обязанности работодателей выделить специальные рабочие места для приема на работу несовершеннолетних.

В соответствии с нормами СК РФ, как нами уже ранее отмечалось, прокурор вправе в целях защиты прав и законных интересов ребенка обратиться в суд с иском о признании брака недействительным (ст. 28), о лишении родительских прав (п. 1 ст. 70), об ограничении родительских прав (п. 3 ст. 73), о признании недействительным соглашения об уплате алиментов (ст. 102), об отмене усыновления ребенка (ст. 142 СК РФ). Наиболее распространенными являются иски прокуроров о лишении родительских прав.

В связи с присоединением Российской Федерации к Конвенции о гражданско-правовых аспектах международного похищения детей (заключена в г. Гааге 25.10.1980) Федеральным законом от 05.05.2014 № 126-ФЗ ГПК РФ дополнен гл. 22.2 «Производство по рассмотрению заявлений о возвращении ребенка или об осуществлении в отношении ребенка прав доступа на основании международного договора Российской Федерации».

Часть 1 ст. 244<sup>11</sup> названной главы ГПК РФ предоставляет прокурору право обратиться в суд с заявлением о возвращении незаконно перемещенного в Российскую Федерацию или удерживаемого в Российской Федерации ребенка или об осуществлении в отношении такого ребенка прав доступа на основании международного договора Российской Федерации. Необходимо учитывать установленную ч. 2, 3 ст. 244<sup>11</sup> ГПК РФ подсудность таких дел, которая зависит от места пребывания ребенка в пределах того или иного федерального округа на территории России.

Прокурор, защищая права и законные интересы несовершеннолетних, вправе также обращаться в суд с заявлением по делам особого производства.

В теории гражданского процесса под особым производством понимается «самостоятельный вид гражданского судопроизводства по специально отнесенным к ведению суда категори-



ям гражданских дел, характеризующихся отсутствием спора о праве и применением специальных средств и способов защиты, в которых суд путем установления юридических фактов (действий, событий, состояний) осуществляет защиту охраняемых законом интересов граждан и организаций»<sup>1</sup>.

В соответствии с ч. 1 ст. 262 ГПК РФ судом в порядке особого производства (применительно к теме исследования) рассматриваются дела:

- об установлении фактов, имеющих юридическое значение;
- об усыновлении (удочерении) ребенка;
- о признании гражданина безвестно отсутствующим или об объявлении гражданина умершим;

- об ограничении дееспособности гражданина, о признании гражданина недееспособным, об ограничении или о лишении несовершеннолетнего в возрасте от четырнадцати до восемнадцати лет права самостоятельно распоряжаться своими доходами;

- об объявлении несовершеннолетнего полностью дееспособным (эмансипации);

- по заявлениям о совершенных нотариальных действиях или об отказе в их совершении.

Приведенный перечень гражданских дел, рассматриваемых судом в порядке особого производства, не является исчерпывающим.

Проведенное исследование показало, что наиболее часто прокуроры обращаются в суды в порядке особого производства с заявлениями об установлении факта оставления ребенка без попечения родителей, о признании гражданина безвестно отсутствующим или об объявлении гражданина умершим (для получения несовершеннолетним статуса ребенка-сироты и назначения и выплаты ему пенсий, социальных пособий, получения предусмотренных законодательством социальных гарантий); об установлении факта постоянного проживания на территории муниципального образования (для решения вопроса о последующем получении жилого помещения).

---

<sup>1</sup> *Гражданский процесс: учебник* / под ред. В.А. Мусина, Н.А. Чечиной, Д.М. Чечота. М., 1999. С. 300.

Прокурору предоставлено право обратиться в суд с заявлением о вынесении судебного приказа, форма и содержание которого должны соответствовать требованиям ст. 124 ГПК РФ. Судебный приказ – это судебное постановление, вынесенное судьей единолично на основании заявления о взыскании денежных сумм или об истребовании движимого имущества от должника.

Судебный приказ по заявлению прокурора в интересах несовершеннолетних, согласно ст. 122 ГПК РФ, может быть выдан, если:

    требование основано на нотариально удостоверенной сделке;

    требование основано на сделке, совершенной в простой письменной форме;

    заявлено требование о взыскании алиментов на несовершеннолетних детей, не связанное с установлением отцовства, оспариванием отцовства (материнства) или необходимостью привлечения других заинтересованных лиц;

    заявлено требование о взыскании начисленной, но не выплаченной несовершеннолетнему работнику заработной платы, сумм оплаты отпуска, выплат при увольнении и (или) иных сумм, начисленных работнику;

    заявлено требование о взыскании начисленной, но не выплаченной денежной компенсации за нарушение работодателем установленного срока соответственно выплаты заработной платы, оплаты отпуска, выплат при увольнении и (или) других выплат, причитающихся несовершеннолетнему работнику.

Многообразие исков и заявлений прокуроров в суд, своевременное реагирование прокуроров на любые нарушения способствуют реальному восстановлению прав и законных интересов несовершеннолетних практически во всех сферах их жизнедеятельности.

**Д.И. Ережипалиев,**  
ведущий научный сотрудник НИИ  
Университета прокуратуры  
Российской Федерации,  
кандидат юридических наук

### **Актуальные проблемы профилактики суицидального поведения несовершеннолетних**

В настоящее время вопросы защиты несовершеннолетних от суицидов становятся глобальной проблемой. Снижение количества суицидов среди них – не столько научная, сколько общегосударственная задача, поскольку на протяжении последних лет на фоне неблагоприятной социально-экономической ситуации продолжает расти и увеличиваться социальное неблагополучие детей и подростков в России. Возможность ее решения зависит от уровня цивилизованности общества, социально-экономической обстановки в стране, гуманной направленности социальных институтов, призванных обеспечить защиту детей.

Проблема профилактики суицидального поведения несовершеннолетних в настоящее время приобрела повышенную остроту.

Указанная проблема была обозначена Национальной стратегией действий в интересах детей на 2012–2017 годы в качестве одной из опасных в современном российском обществе<sup>1</sup>.

По распространенности суицидов среди подростков, как отмечается в Стратегии, Россия занимает одно из ведущих мест в мире, уровень смертности детей значительно выше, чем в других европейских странах. Согласно данным Всемирной организации здравоохранения (далее – ВОЗ), самоубийства – вторая ведущая причина смерти среди молодых людей в возрасте 15–29 лет<sup>2</sup>. По данным опубликованного в 2014 г. первого док-

---

<sup>1</sup> Указ Президента Российской Федерации от 01.06.2012 № 761 «О Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012–2017 годы» // СЗ РФ. 2012. № 23. Ст. 2994.

<sup>2</sup> Информационный бюллетень (Сентябрь, 2016 г.). Размещен на официальном сайте Всемирной организации здравоохранения. URL: <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs398/ru/> (дата обращения: 01.02.2018).

лада ВОЗ о предотвращении самоубийств по частоте самоубийств Российская Федерация занимает шестое место в мире после Литвы, Южной Кореи, Казахстана, Беларуси и Японии<sup>1</sup>. Смертность детского населения от самоубийств в 2014 г. составила 1,3 человек на 100 тыс. населения в возрастной группе от 10 до 14 лет и 5,9 – в возрастной группе от 15 до 19 лет<sup>2</sup>.

Самоубийства среди детей нередко происходят в результате безнадзорности, употребления психоактивных веществ, конфликтов с родителями или друзьями, унижения со стороны сверстников, оставления детей без помощи в трудной жизненной ситуации, безразличного отношения к проблемам детей со стороны взрослых.

Во многом сложившаяся ситуация обусловлена и отсутствием комплексной системы контроля за поведением ребенка.

Анализ практики прокурорского надзора свидетельствует, что органами государственной власти, органами местного самоуправления, органами и учреждениями системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, несмотря на проведение определенной положительной работы по защите детей от суицидов, не всегда принимаются надлежащие меры по своевременному выявлению неблагополучных семей, что нередко приводит к непоправимым последствиям и вынуждает прибегать к крайним мерам защиты прав детей уголовно-правовыми средствами.

Основной недостаток работы органов профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних с семьями, находящимися в социально опасном положении, состоит в том, что она должным образом не организована по принципу межведомственного взаимодействия и не ориентирована на раннюю профилактику семейного неблагополучия. Алкоголизация и деморализация родителей остается незамеченной до тех пор, пока не приобретает опасные формы. В результате несовершеннолетние в течение длительного времени вынуждены

---

<sup>1</sup> Сайт Всемирной организации здравоохранения. URL: <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs398/ru/> (дата обращения: 01.02.2018).

<sup>2</sup> Государственный доклад «О положении детей и семей, имеющих детей, в Российской Федерации» за 2014 год.

проживать в социально опасной, криминогенной ситуации и подвергаются насилию, причиняющему необратимый вред.

В настоящее время в нашей стране продолжается процесс формирования нормативной правовой базы, позволяющей создать достаточные условия для надлежащей защиты детей от суицидов.

К сожалению, импульсом к совершенствованию законодательства в рассматриваемой сфере становятся уже наступившие негативные последствия для детей. Достаточно вспомнить «Группу смерти», получившую широкий общественный резонанс.

В результате в 2017 г. были внесены изменения в Федеральный закон от 23.06.2016 № 182-ФЗ и ст. 15.1 Федерального закона от 27.07.2006 № 149-ФЗ в части установления дополнительных механизмов противодействия деятельности, направленной на побуждение детей к суицидальному поведению<sup>1</sup>, а также в УК РФ<sup>2</sup>.

Вместе с тем резервы по совершенствованию законодательства в данной сфере имеются. Полагаем необходимым на государственном уровне выработать дополнительные меры по ограничению в средствах массовой информации, а также в информационно-телекоммуникационной сети Интернет сведений о совершенных в отношении несовершеннолетних преступлениях насильственного характера, сцен сексуального насилия и иной информации, причиняющей вред здоровью и развитию несовершеннолетних. В частности, обеспечение защиты детей от информации, причиняющей вред их здоровью и (или) разви-

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 07.06.2017 № 109-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» и статью 15.1 Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» в части установления дополнительных механизмов противодействия деятельности, направленной на побуждение детей к суицидальному поведению» // СЗ РФ. 2017. № 24. Ст. 3478.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 07.06.2017 № 120-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и статью 151 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в части установления дополнительных механизмов противодействия деятельности, направленной на побуждение детей к суицидальному поведению» // СЗ РФ. 2017. № 24. Ст. 3489.

тию, требует расширения перечня информации, подлежащей блокировке в упрощенном порядке.

Необходимо дополнить ст. 15<sup>1</sup> Федерального закона от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» положением, позволяющим блокировать информацию, обосновывающую или оправдывающую допустимость насилия и (или) жестокости либо побуждающую осуществлять насильственные действия в отношении несовершеннолетних, пропагандирующую противоправное поведение. Это позволит в рамках действующей системы органов исполнительной власти осуществлять мониторинг информационно-телекоммуникационной сети Интернет на предмет наличия информации, запрещенной к распространению среди несовершеннолетних, и своевременно принимать меры по пресечению деятельности соответствующих электронных ресурсов.

Полагаем, что для улучшения ситуации требуется комплекс мер, направленных на решение социально-экономических проблем в субъектах с высоким суицидальным риском: создание центров психологической помощи населению; увеличение числа психиатров, школьных психологов; повышение эффективности деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, системы профилактики в данной сфере; разработка многоуровневой комплексной программы предупреждения суицидов.

Указанные предложения обусловлены тем, что наиболее угрожающая ситуация по рассматриваемой проблеме сложилась в сельских и отдаленных территориях страны. Основные причины депрессивного настроения сельских жителей – безработица, низкое качество жизни, неразвитость социальной и досуговой инфраструктуры при недоступности психологических услуг. О недоступности для населения социально-психологической помощи свидетельствует несоответствие в ряде регионов федеральным нормативам числа школьных психологов, специалистов по опеке и попечительству, психиатров, отсутствие психотерапевтов. К примеру, по результатам прокурорской проверки установлено, что в Республике Саха-Якутия в психоневрологи-

ческом диспансере в течение двух лет было закрыто детское отделение, а центры психологической помощи действовали только в трех районах названного региона.

Еще одна проблема состоит в отсутствии в стране единого учета самоубийств и попыток их совершения.

Как правило, статистический учет самоубийств в субъектах Российской Федерации осуществляют региональные министерства здравоохранения и образования, региональные следственные управления Следственного комитета Российской Федерации и органы прокуратуры. При этом сверка данных указанных органов свидетельствует о наличии расхождений.

Указанная проблема требует внесения соответствующих изменений в федеральное законодательство в части возложения на конкретные органы обязанности ведения единого учета самоубийств и попыток их совершения, а также проведения соответствующих сверок. Кроме того, недостаточно используются возможности учреждений науки, культуры, общественных институтов для формирования у подрастающего поколения понятий ценности, уникальности человеческой жизни, ответственности за нее.

Комплексный характер данной проблемы и ее актуальность свидетельствуют о необходимости проведения на государственном уровне научно-исследовательских, социально-экономических, информационных мероприятий, их обеспечения материальными, финансовыми и кадровыми ресурсами. Требуется внедрять в программы последипломного образования специалистов различных социальных практик основы социально-медицинской, психиатрической, психологической помощи в детско-подростковой популяции; руководства по правовой поддержке детей, находящихся в трудных жизненных обстоятельствах.

Полагаем, что важное обстоятельство, не позволяющее в полной мере осуществлять поступательную деятельность по защите несовершеннолетних от суицидов, состоит в отсутствии национальной доктрины в сфере защиты детей, принятой на долгосрочный период без определения срока действия.

Хотелось бы также отметить, что особенность детских суицидов заключается в том, что на самом деле дети хотят не умереть, а привлечь внимание близких к своим проблемам, одиночеству. Из субъективных факторов в первую очередь негативное воздействие на психику детей оказывает разрушение института семьи, его устоев и традиций, неумение подростков самостоятельно найти выход из проблемной ситуации, их склонность к подражанию суицидальному поведению взрослых, ровесников, а также слабая работа органов профилактики. В связи с этим родителям необходимо быть особенно внимательными к внутреннему миру и чувствам своих детей в подростковый период, строить с ними доверительные отношения, поскольку незначительный с точки зрения взрослого повод может повлечь за собой непоправимые последствия.

**М.С. Ерохина,**  
помощник прокурора  
Должанского района  
Орловской области

**Об отдельных аспектах защиты прокурором  
в судебном порядке прав и законных интересов  
несовершеннолетних**

Конституция Российской Федерации провозгласила Россию демократическим правовым государством, в котором человек, его права и свободы являются высшей ценностью, а их признание, соблюдение и защита – обязанность государства (ч. 1 ст. 1, ст. 2).

Статья 38 Конституции Российской Федерации гарантирует защиту государством материнства и детства, семьи.

В особой заботе нуждаются дети, которые в силу своего возраста, уровня развития не могут в полной мере самостоятельно защитить свои права и законные интересы.



Анализ материалов прокурорской практики позволяет констатировать, что к числу наиболее эффективных средств прокурорского реагирования на нарушения прав и законных интересов несовершеннолетних относится обращение прокурора в суд с заявлением (иском).

Реализуя предоставленные полномочия, в 2017 г. прокуроры направили в суды в защиту прав и законных интересов несовершеннолетних 83 279 исков (заявлений). О результативности обращений прокуроров в суды свидетельствует тот факт, что более чем по 90% дел, возбужденных по искам прокуроров в защиту прав и законных интересов несовершеннолетних, требования прокуроров удовлетворены судами или производство по делу прекращено ввиду добровольного удовлетворения ответчиками требований прокурора.

Право прокурора на обращение в суд с заявлением закреплено в ч. 1 ст. 45 ГПК РФ, согласно которой прокурор вправе обратиться в суд с заявлением в защиту прав, свобод и законных интересов граждан, неопределенного круга лиц или интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований.

Стоит отметить, что 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.

Одна из таких категорий граждан – несовершеннолетние, которые в силу своего возраста не могут самостоятельно защитить свои права.

Частью 3 ст. 131 ГПК РФ предусмотрено, что в случае обращения прокурора в защиту законных интересов гражданина в заявлении должно содержаться обоснование невозможности предъявления иска самим гражданином.

На практике до сих пор имеют место случаи, когда судьи отказывают в принятии искового заявления прокурора, поданного в защиту несовершеннолетнего, ссылаясь на отсутствие у прокурора субъективного права на обращение в суд в интере-

сах несовершеннолетнего, так как у ребенка имеются родители или иные законные представители либо он помещен в организации, оказывающие социальные услуги, или организации для детей сирот или детей, оставшихся без попечения родителей, которые и должны в таких случаях обращаться в суд.

Данная позиция судов представляется ошибочной, на что указал Верховный Суд РФ. Отменяя определение Кондопожского городского суда Республики Карелия от 29.04.2008 и определение судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Республики Карелия от 27.05.2008, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда РФ указала, что в силу действующего законодательства право прокурора на обращение в суд в интересах несовершеннолетнего гражданина не зависит от наличия либо отсутствия у ребенка законного представителя, обладающего правом на такое обращение, но не использующего его.

Реализация прокурором полномочий, предусмотренных ст. 45 ГПК РФ, в части предъявления заявлений в интересах несовершеннолетних служит гарантией защиты прав несовершеннолетнего и свидетельствует о заботе и охране интересов ребенка со стороны государства.

Ссылка в определении на положения ч. 5 ст. 37 ГПК РФ о защите прав несовершеннолетних их законными представителями сделана без учета того, что указанная норма подразумевает альтернативу при защите прав несовершеннолетних иными лицами, которым это право предоставлено по закону.

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда РФ полагает, что судебная защита прав детей, оставшихся без попечения родителей, которая в соответствии с действующим законодательством должна осуществляться государством, возможна и путем обращения прокурора в суд<sup>1</sup>.

Также необходимо отметить, что право прокурора на обращение в суд в защиту прав и законных интересов несовершеннолетних особо актуально в тех случаях, когда законные представители ребенка не обращаются в суд в целях защиты

---

<sup>1</sup> Определение Верховного Суда РФ от 03.02.2009 № 75-Впр08-39.

прав и законных интересов несовершеннолетних по тем или иным, нередко корыстным, причинам, в том числе тогда, когда интересы ребенка вступают в противоречие с интересами законного представителя (например, продажа квартиры, в которой зарегистрирован ребенок).

Необходимо также учитывать, что в отдельных случаях право прокурора на обращение в суд в защиту прав и законных интересов несовершеннолетних прямо предусмотрено законом. Прокурор, в частности, вправе в целях защиты прав и законных интересов ребенка обратиться в суд с иском о признании брака недействительным (ст. 28), о лишении родительских прав (п. 1 ст. 70), об ограничении родительских прав (п. 3 ст. 73), о признании недействительным соглашения об уплате алиментов (ст. 102), об отмене усыновления ребенка (ст. 142 СК РФ). В таких случаях прокурору нет необходимости обосновывать свое обращение в суд наличием тех или иных причин.

В целях совершенствования механизма защиты основных социальных прав граждан в ст. 45 ГПК РФ в 2009 г. внесены изменения, в соответствии с которыми ограничения на обращение прокурора в суд в интересах гражданина не распространяются на заявление прокурора, основанием для которого является обращение к нему граждан о защите нарушенных или оспариваемых социальных прав, свобод и законных интересов в сфере трудовых (служебных) отношений и иных непосредственно связанных с ними отношений; защиты семьи, материнства, отцовства и детства; социальной защиты, включая социальное обеспечение; обеспечения права на жилище в государственном и муниципальном жилищных фондах; охраны здоровья, включая медицинскую помощь; обеспечения права на благоприятную окружающую среду; образования<sup>1</sup>.

Соглашаясь с положительной оценкой внесенных в ГПК РФ изменений, считаем, что они не в полной мере решают проблемы, связанные с эффективной защитой прокурором в гражданском процессе несовершеннолетних.

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 05.04.2009 № 43-ФЗ «О внесении изменений в статьи 45 и 131 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации».

Как верно отвечает А.В. Гришин, ч. 1 ст. 45 (в ред. Закона о внесении изменений в ст. 45 и 131 ГПК РФ) позволяет прокурору обращаться в суд без обоснования невозможности предъявления иска самим гражданином только в случаях обращения в органы прокуратуры граждан, т.е. в случаях обращения в органы прокуратуры, например, представителей опеки и попечительства, администрации школ-интернатов, правозащитных организаций по фактам нарушения прав и законных интересов несовершеннолетних, прокурор также обязан мотивировать невозможность обращения в суд этих граждан или их законных представителей.

Законом о внесении изменений в ст. 45 и 131 ГПК РФ прокурору предоставлено право на подачу в суд заявления без обоснования невозможности обращения в суд самого гражданина по ограниченному перечню дел при нарушении основных социальных прав и законных интересов граждан.

Таким образом, положения ст. 45 и 131 ГПК РФ в действующей редакции не в полной мере отвечают интересам несовершеннолетних и не способствуют повышению эффективности их защиты прокурором<sup>1</sup>.

При таких обстоятельствах в целях повышения эффективности защиты прокурором в гражданском процессе прав и законных интересов несовершеннолетних полагаем необходимым внести изменения в ст. 45 ГПК РФ, исключая отмеченные недостатки.

---

<sup>1</sup> *Гришин А.В.* Защита прокурором в гражданском процессе прав, свобод и законных интересов несовершеннолетних: монография / Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. М., 2017. С. 49.

**Э.Р. Исламова,**  
доцент кафедры  
Санкт-Петербургского юридического  
института (филиала) Университета  
прокуратуры Российской Федерации,  
кандидат юридических наук

### **Актуальные вопросы прокурорского надзора за исполнением законодательства об образовании**

Важнейшей функцией Российской Федерации как социального государства является обеспечение права каждого на образование, общедоступность и бесплатность которого в государственных или муниципальных образовательных учреждениях гарантируется Конституцией Российской Федерации.

Прокурорский надзор за исполнением законодательства об образовании, реализацией государственными и муниципальными образовательными учреждениями прав граждан на общедоступность и бесплатность образования является важным средством защиты прав и интересов несовершеннолетних и молодежи, профилактики безнадзорности и правонарушений<sup>1</sup>.

Одна из наиболее актуальных в образовательной сфере проблем является проблема общедоступности образования. Закрепляя право на образование и в качестве одного из его элементов – право на общедоступное и бесплатное дошкольное образование в государственных или муниципальных образовательных учреждениях, Конституция Российской Федерации непосредственно определила и систему гарантирования этого права, предполагающую, что государство и муниципальные образования – исходя из конституционного требования общедоступности дошкольного образования независимо от места жительства – обязаны сохранять в достаточном количестве имеющиеся дошкольные образовательные учреждения и при необ-

---

<sup>1</sup> Приказ Генерального прокурора РФ от 26.11.2007 № 188 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о несовершеннолетних и молодежи».

ходимости расширять их сеть<sup>1</sup>. В связи с этим прокурорам в ходе прокурорских проверок исполнения законодательства об образовании необходимо устанавливать, обеспечена ли органами государственной власти, местного самоуправления, образовательными организациями общедоступность образования.

В этих целях прокуроры выясняют:

1. Достаточна ли существующая сеть дошкольных образовательных учреждений и в каком объеме она обеспечивает потребности населения.

Во многих регионах прокуроры принимали меры, направленные на понуждение органов государственной власти и местного самоуправления к решению вопросов по увеличению количества мест в дошкольных образовательных организациях и самих организаций.

2. Принимались ли органами государственной власти и местного самоуправления незаконные решения о сокращении количества образовательных организаций.

Например, приказом председателя комитета по образованию г. Барнаула был утвержден План мероприятий по реализации Указа Президента Российской Федерации от 07.05.2012 № 599, согласно которому было запланировано мероприятие по переоборудованию 150 групп для детей раннего возраста в группы для детей старше трех лет, срок исполнения указанного мероприятия, эффект мероприятия – 3750 мест, и сокращение групп для детей с туберкулезной интоксикацией, эффект мероприятия – 250 мест.

При этом не было учтено, что каждому гражданину гарантируются общедоступность и бесплатность дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования в

---

<sup>1</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 15.05.2006 № 5-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 153 Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации 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 Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой главы города Твери и Тверской городской Думы».

государственных или муниципальных образовательных учреждениях и на предприятиях. Получение дошкольного образования в образовательных организациях может начинаться по достижении детьми возраста двух месяцев (ч. 1 ст. 67 Закона «Об образовании в Российской Федерации»). Государство и муниципальные образования, исходя из конституционного требования общедоступности дошкольного образования независимо от места жительства, обязаны сохранять в достаточном количестве имеющиеся дошкольные образовательные учреждения и при необходимости расширять их сеть. Недостаточность собственных доходных источников на уровне субъектов Российской Федерации или муниципальных образований обеспечивается посредством оказания финансовой помощи из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации в целях надлежащего исполнения ими установленных федеральным законодательством расходных обязательств. Органы местного самоуправления в случае недостаточности собственных денежных средств для возмещения расходов, связанных с содержанием детей в детских дошкольных учреждениях, вправе требовать возмещения соответствующих расходов за счет бюджета другого уровня. Следовательно, возможность реализации детьми права на получение дошкольного образования не должна ставиться в зависимость от каких-либо дополнительных обстоятельств, не предусмотренных федеральным законодательством, нарушающих принцип равенства права на получение образования и носящих дискриминационный характер по отношению к тем или иным категориям субъектов этого права. Из Указа Президента Российской Федерации от 07.05.2012 № 599 «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки», явившегося основанием для принятия оспариваемого заявителем приказа, следует, что его положения направлены на обеспечение общедоступности дошкольного образования, которое рассматривается сегодня как один из факторов улучшения демографической ситуации в Российской Федерации; перед Правительством Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации поставлена задача достижения к 2016 г. 100%

доступности дошкольного образования для детей в возрасте от трех до семи лет. Однако это не предполагало, что решение поставленной задачи может осуществляться путем ущемления права на дошкольное образование детей младше трех лет, что и было установлено правовым актом отраслевого органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации. Достижение поставленных целей не может осуществляться посредством принятия нормативных правовых актов, снижающих уровень правовых гарантий, предусмотренных федеральным законодательством об образовании<sup>1</sup>.

3. Решались ли органами государственной власти и местного самоуправления вопросы по увеличению количества мест в дошкольных и школьных образовательных организациях и самих организаций.

4. Соблюдается ли принцип территориальной доступности при предоставлении мест в образовательных учреждениях потребностям населения.

5. Допускается ли превышение предельной наполняемости групп в дошкольных образовательных организациях.

Прокурорскими проверками устанавливались случаи несоблюдения предельной наполняемости групп в дошкольных образовательных организациях.

6. Используются ли помещения детских садов не по назначению при нехватке в них мест.

При выявлении таких фактов прокурорами принимаются меры к возврату перепрофилированных зданий таких учреждений.

Так, прокуратурой Светлоярского района Волгоградской области установлено, что в образовательное учреждение «Чапурниковская начальная общеобразовательная школа» согласно

---

<sup>1</sup> Определение Верховного Суда РФ от 03.09.2014 № 51-КГ14-4 «Об отмене решения Октябрьского районного суда г. Барнаула Алтайского края от 01.08.2013 и апелляционного определения судебной коллегии по гражданским делам Алтайского краевого суда от 02.10.2013 и признании недействующими пунктов 3, 4 Плана мероприятий на 2013 год (приложение к приказу), утвержденного приказом комитета по образованию г. Барнаула от 27.12.2012 № 2154-осн «Об утверждении Плана мероприятий по реализации Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 599».



Уставу рассчитано на 4 дошкольные группы наполняемостью 75 детей дошкольного возраста. Однако они не функционируют. Согласно информации администрации района, дошкольная группа в школе закрыта в связи с низкой наполняемостью и неплатежеспособностью населения. Пустующие помещения по распоряжению главы Кировского сельского поселения были использованы для размещения клуба и библиотеки, так как Чапурниковский сельский клуб, в котором располагалась в том числе библиотека, пришел в негодность. При этом установлено, что согласно списку очередников на предоставление места в дошкольном образовательном учреждении состоит 36 человек. Несмотря на неоднократные представления прокуратуры об устранении выявленных в результате проверки нарушений действующего законодательства по нецелевому использованию помещения, до настоящего времени нарушения устранены не были. С учетом этого предъявлены требования прокурора о возложении на администрацию сельского поселения Светлоярского муниципального района обязанности высвободить занимаемые МКУ «Социально-культурный, досуговый центр семьи и молодежи «Мечта» Кировского сельского поселения». На администрацию Светлоярского муниципального района как на лицо, владеющее указанным помещением на праве оперативного управления, возложена обязанность привести высвобожденные помещения в соответствие с требованиями санитарно-эпидемиологических правил и нормативов<sup>1</sup>.

В том же субъекте помещения МКДОУ «Кировский детский сад «Колокольчик»» общей площадью 276,2 кв. м использовались Кировской амбулаторией Светлоярская ЦРБ, несмотря на то, что очередь в указанный детский сад составляла 26 детей. Прокуратурой района в суд предъявлено исковое заявление об обязанности больницы освободить занимаемые помещения и обязанности администрации района привести освобожденные помещения в соответствие с требованиями санитарно-эпидемиологических правил. Иск удовлетворен, помещения освобождены.

---

<sup>1</sup> Апелляционное определение Волгоградского областного суда от 16.05.2014 г. по делу № 33-4723/2014.

7. Своевременно ли вводятся в эксплуатацию новые образовательные организации (осуществляется ли контроль за соблюдением графика строительства объектов, не допускаются ли факты сдачи их в эксплуатацию с существенными недостатками и бездействия при этом должностных лиц органов государственной власти и местного самоуправления).

Проверкой реализации органами местного самоуправления полномочий по развитию системы дошкольного образования и сокращению очередности приема детей в дошкольные образовательные организации устанавливались факты значительного отставания от графика строительства ряда объектов, сдачи их в эксплуатацию с существенными недостатками, неприятия должностными лицами мер, направленных на недопущение таких нарушений.

Прокурорами принимаются различные меры для обеспечения законности на данном направлении, в том числе являющиеся наиболее эффективными, гражданско-правовые средства. При предъявлении исковых заявлений необходимо определять сроки исполнения требований. Например, по иску прокурора решением Ленинского районного суда г. Смоленска признано незаконным бездействие администрации г. Смоленска в части организации дошкольного образования на территории г. Смоленска, на администрацию г. Смоленска возложена обязанность обеспечить предоставление общедоступного бесплатного дошкольного образования на территории г. Смоленска (организовать дополнительные места в дошкольных образовательных учреждениях) в срок до 1 сентября 2015 г. Апелляционным определением судебной коллегии по административным делам Смоленского областного суда решение Ленинского районного суда г. Смоленска отменено в части признания незаконным бездействия администрации г. Смоленска по организации дошкольного образования на территории г. Смоленска, в этой части прокурору отказано в удовлетворении требований. В остальной части решение суда первой инстанции оставлено без изменения. Верховный Суд РФ указал что разрешая заявленные требования, суды первой и второй инстанций правильно применили положения п. 13 ч. 1 ст. 16 Федерального закона от

06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и ч. 1 ст. 9 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации», согласно которым к полномочиям органов местного самоуправления городских округов по решению вопросов местного значения в сфере образования отнесены в том числе организация предоставления общедоступного и бесплатного дошкольного образования по основным общеобразовательным программам в муниципальных образовательных организациях (за исключением полномочий по финансовому обеспечению реализации основных общеобразовательных программ в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами); создание условий для осуществления присмотра и ухода за детьми, содержания детей в муниципальных образовательных организациях; обеспечение содержания зданий и сооружений муниципальных образовательных организаций, обустройство прилегающих к ним территорий.

Однако суд первой инстанции, признавая незаконным бездействие администрации г. Смоленска по организации дошкольного образования на территории города, обязал администрацию г. Смоленска организовать дополнительные места в муниципальных дошкольных образовательных учреждениях до 1 сентября 2015 г., исходя исключительно из факта необеспечения 4514 несовершеннолетних местами в дошкольном образовательном учреждении и укомплектования названных учреждений с превышением установленных нормативов. При этом суд одновременно констатировал уменьшение количества детей, состоящих на очереди получения места в дошкольном образовательном учреждении (по состоянию на 1 мая 2014 г. – 5369 детей, на 11 августа этого же года – 2414 детей). Вопрос о том, какое время необходимо для создания дополнительных мест, суд первой инстанции не выяснял, не проверил возражения администрации г. Смоленска о невозможности по техническим причинам за период менее чем за один финансовый год решить вопрос о предоставлении дошкольного образования всем детям, состоящим на учете для зачисления в муниципальное дошкольное учреждение. Неправильное определение судом

первой инстанции обстоятельств, имеющих значение для административного дела, повлекло нарушение одного из обязательных принципов судопроизводства – исполнимость судебного постановления<sup>1</sup>.

Представляется, что проведение проверок с учетом предлагаемых вопросов позволит обеспечить права граждан на общедоступность образования.

**Т.П. Кесарева,**  
доцент кафедры  
Университета прокуратуры  
Российской Федерации,  
кандидат юридических наук,  
доцент

### **Прокурорский надзор за соблюдением жилищных прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей**

Статистические данные о результатах работы органов прокуратуры Российской Федерации по защите жилищных прав детей-сирот свидетельствуют о том, что в ходе надзорной деятельности решению этих вопросов прокурорами уделяется повышенное внимание, так как проблемы в данной сфере носят постоянный характер, негативно сказываются на правовой защищенности наиболее уязвимой категории граждан, нуждающихся в особой правовой защите со стороны государства.

Неослабное внимание со стороны органов прокуратуры привело к тому, что на протяжении последних четырех лет снижается количество выявленных нарушений в сфере соблюдения жилищных прав детей-сирот, а также число принесенных протестов и внесенных представлений. Так, в 2014 г. выявлено 36 510 нарушений, в 2015 г. – 30 767, в 2016 г. – 28 519, в 2017 г. – 19 570, принесено протестов в 2014 г. – 1517, в 2015 г. – 941, в

---

<sup>1</sup> Кассационное определение Верховного Суда РФ от 17.02.2016 № 36-КГ15-22.

2016 г. – 600, в 2017 г. – 513, внесено представлений 2543, 1916, 2122, 1739 соответственно.

Количество исков (заявлений) за указанный период также сократилось. В 2014 г. в суд предъявлено 15 880 исков (заявлений), в 2015 г. – 14 762, в 2016 г. – 12 418, в 2017 г. – 9760 соответственно. При этом обращение прокурора в суд продолжает оставаться наиболее эффективной мерой защиты жилищных прав детей-сирот.

Например, Георгиевской межрайонной прокуратурой Ставропольского края проведена проверка соблюдения жилищных прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Поводом для проведения проверки послужило обращение 20 местных жителей. В ходе проверки установлено, что заявители – лица, обладающие статусом лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в разное время с 2015 г. состояли на учете в Министерстве имущественных отношений Ставропольского края в качестве нуждающихся в жилом помещении.

По окончании обучения в образовательных организациях они с 2015 г. жилым помещением, пригодным для постоянного проживания и отвечающим санитарным и техническим нормам и правилам, не обеспечены. На момент обращения к прокурору они были вынуждены самостоятельно решать свой жилищный вопрос, снимая жилье.

В связи с этим Георгиевский межрайонный прокурор направил в Ленинский районный суд г. Ставрополя 20 исковых заявлений с требованием обязать Министерство имущественных отношений Ставропольского края обеспечить заявителей жилыми помещениями в границах города Георгиевска и Георгиевского района по месту их фактического проживания.

Суд полностью удовлетворил исковые требования прокурора. В настоящее время каждому из сирот предоставлена квартира по договору найма специализированного жилого помещения в новостройках г. Георгиевска Ставропольского края<sup>1</sup>.

Законодательное обеспечение жилищных гарантий несовершеннолетних, в том числе их наиболее незащищенной кате-

---

<sup>1</sup> URL: <https://genproc.gov.ru/smi/news/archive/news-1166049/>

гории – детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, сформировано с учетом требований международных стандартов, осуществляется в соответствии с ч. 1 ст. 109.1 ЖК РФ как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Российской Федерации и вполне достаточно для всестороннего обеспечения и защиты их жилищных прав.

Конституционные гарантии жилищных прав несовершеннолетних нашли свое отражение в ЖК РФ, в Федеральном законе от 21.12.1996 № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей», определившем дополнительные гарантии детям-сиротам права на жилое помещение, а также в подзаконных нормативных правовых актах как федерального, так и регионального уровней.

Несмотря на пристальное внимание со стороны органов прокуратуры, органов законодательной и исполнительной власти к вопросам обеспечения детей-сирот жильем, анализ практики прокурорского надзора свидетельствует о том, что в этой сфере остается еще много нерешенных проблем. Генеральный прокурор РФ Ю.Я. Чайка в своем докладе «О состоянии законности и правопорядка в 2017 г. и о проделанной работе по их укреплению» на заседании Совета Федерации Федерального Собрания РФ 18 апреля 2018 г. отметил, что «ситуация с обеспечением жильем детей-сирот в 2017 г. продолжала оставаться напряженной. По данным Минобразования, в стране квартирами не обеспечены более 160 тыс. лиц»<sup>1</sup>.

Органы прокуратуры активно защищают права и законные интересы детей всеми предоставленными средствами прокурорского реагирования.

Анализ надзорной практики позволяет сделать вывод, что основные причины необеспечения детей-сирот жилыми помещениями заключаются в ненадлежащем исполнении требований закона должностными лицами уполномоченных органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, в деятельности которых органы прокуратуры выявляют значительное число нарушений.

---

<sup>1</sup> URL: [https://genproc.gov.ru/smi/interview\\_and\\_appearances/appearances/1367434/](https://genproc.gov.ru/smi/interview_and_appearances/appearances/1367434/)

Распространены нарушения в деятельности органов опеки и попечительства по выявлению детей-сирот, нуждающихся в жилых помещениях. Так, в Республике Бурятия только после прокурорского вмешательства несовершеннолетний Е., нуждающийся в получении жилья, был поставлен органами опеки и попечительства на соответствующий учет спустя девять месяцев после получения статуса сироты.

Кроме несвоевременного предоставления положенного по закону жилья нередко в прокурорской практике встречаются случаи предоставления детям-сиротам жилых помещений, состояние которых не отвечает требованиям санитарных и технических норм, а также случаи ненадлежащего контроля за состоянием жилых помещений, закрепленных за детьми-сиротами, помещенными в специализированные образовательные организации в несовершеннолетнем возрасте, и факты несвоевременного обследования данного жилья. Отмечены случаи проживания без законных оснований посторонних лиц, использования их не по целевому назначению.

Например, прокуратура Стародубского района Брянской области провела проверку соблюдения жилищных прав 22-летнего местного жителя, оставшегося в несовершеннолетнем возрасте без попечения родителей. Установлено, что заявитель в детском возрасте был направлен в образовательную организацию для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Достигнув совершеннолетия, он обратился в органы местного самоуправления с заявлением о предоставлении ему жилплощади. Однако администрацией Стародубского района ему было отказано по той причине, что он имеет в собственности жилье.

Между тем в ходе прокурорской проверки был установлен факт невозможности проживания заявителя в жилом помещении, собственником которого он является, в связи с тем, что оно не отвечает требованиям санитарно-эпидемиологического законодательства. Помимо этого были вскрыты еще два факта, когда нуждающиеся в жилье сироты не были им обеспечены.

Во всех случаях прокуроры в судебном порядке добились вынесения решений об обязанности органов местного самоуправ-

ления предоставить сиротам благоустроенные жилые помещения. В настоящее время их жилищные права восстановлены. Все трое получили квартиры в новом доме<sup>1</sup>.

Еще одной проблемой, негативно влияющей на предоставление жилья детям-сиротам, остается недостаточность бюджетного финансирования, и прокуроры добиваются выделения на эти цели необходимого объема ассигнований в бюджетах субъектов Российской Федерации. Главы регионов постоянно информируются о проблемах финансирования в этой сфере для принятия мер при формировании бюджетов на следующий год. Также органы прокуратуры в пределах компетенции осуществляют надзор за надлежащим исполнением бюджетных обязательств с целью направления денежных средств на приобретение жилья для детей-сирот.

Несмотря на снижение общего количества выявляемых нарушений жилищных прав детей-сирот, количество материалов, направленных прокурорами в порядке п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ, а также количество возбужденных по ним уголовных дел из года в год растет. Так, в 2013 г. в органы предварительного расследования был направлен 21 материал о преступных посягательствах на жилищные права детей-сирот, в 2014 г. – 23, в 2015 г. – 28, в 2016 г. – 28, в 2017 г. – 39. Статистика возбужденных по ним уголовных дел выглядит следующим образом: в 2013 г. – 9, в 2014 г. – 13, в 2015 г. – 17, в 2016 г. – 19, в 2017 г. – 24 уголовных дела.

Приведенный анализ статистических данных позволяет сделать вывод о том, что бюджетное финансирование жилья для детей-сирот продолжает оставаться наиболее криминогенной сферой, где нечистые на руку чиновники пытаются нажиться на проблемах детей. Ярким примером служит уголовное дело, возбужденное в Алтайском крае в отношении банды мошенников, возглавляемой чиновницей из краевой администрации, которые с января 2014 г. по август 2016 г. для детей-сирот и семей с детьми-инвалидами организовали продажу на

---

<sup>1</sup> URL: <https://genproc.gov.ru/smi/news/archive/news-1327080/>



аукционах квартир, непригодных для проживания, по завышенным ценам<sup>1</sup>.

Для исключения фактов предоставления непригодных для проживания помещений прокуратурой Камчатского края организовано проведение надзорных мероприятий и разъяснительной работы с использованием средств массовой информации. Также по инициативе прокуратуры края 02.08.2017 принято постановление Правительства Камчатского края № 323-П, которым введена процедура осмотра жилого помещения ребенком-сиротой и (или) его законным представителем в целях обеспечения надлежащего качества, исключения жалоб и отказов от выделенного жилья.

Вопросы обеспечения детей-сирот жильем находятся на особом контроле органов прокуратуры, результаты надзорной деятельности в сфере защиты жилищных прав детей-сирот рассматриваются на расширенных заседаниях коллегий прокуратур субъектов Российской Федерации, о ситуации в сфере обеспечения жилищных прав указанной категории граждан информируются губернаторы.

Отмеченные недостатки в деятельности государственных органов субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, их должностных лиц требуют постоянного внимания со стороны органов прокуратуры, совершенствования организации прокурорского надзора в этой сфере, повышения эффективности его осуществления и принятия всех предусмотренных законом мер прокурорского реагирования, направленных на своевременную и в полном объеме защиту жилищных прав детей-сирот.

---

<sup>1</sup> Мошенничество в Алтайском крае с квартирами для детей-сирот. URL: <https://rg.ru/2017/12/12/reg-sibfo/altajskuiiu-chinovnicu-sudiat-za-moshennichestvo-s-zhilem-detej-sirot.html>

**Е.Н. Костенко,**  
помощник прокурора  
Ивнянского района  
Белгородской области

## **Теоретические и прикладные аспекты прокурорского надзора за исполнением законов о профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних**

На проблему прокурорского надзора за исполнением законов о профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних указывают статистические данные, приведенные в Концепции развития системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних на период до 2020 года<sup>1</sup>, согласно которым в 2016 г. несовершеннолетними совершено 53,7 тыс. преступлений (в 2014 г. – 59,5 тыс.), при этом на учете в подразделениях по делам несовершеннолетних органов внутренних дел состояли 142,8 тыс. несовершеннолетних, в 2014 г. – 159,8 тыс.

Из анализа материалов прокурорской практики следует, что органы системы профилактики не всегда ориентируются на интересы конкретного ребенка, повсеместно допускают формализм, волокиту, не выясняют причины и условия, побудившие его совершить правонарушение либо преступление, детально не анализируют каждый факт и не могут разработать надлежащую систему мер предотвращения деликтов.

Указанное свидетельствует о важнейшей роли прокурорского надзора за исполнением законов о профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних и правильном определении его основных направлений в целях надлежащей организации работы.

В Федеральном законе от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» выделены самостоятельные отрасли прокурорского надзора, которые характеризуются един-

---

<sup>1</sup> Распоряжение Правительства РФ от 22.03.2017 № 520-р «Об утверждении Концепции развития системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних на период до 2020 года» // СЗ РФ. 2017. № 14. Ст. 2088

ством предмета и объекта надзора, специфическими задачами и полномочиями прокуроров (разд. III гл 1–4), в пределах которых выделяются в правовой науке более узкие направления или поднаправления надзора.

Их выделение, по мнению А.Х. Казариной<sup>1</sup>, связано с тем, что прокурор не может с одинаковой интенсивностью осуществлять надзор за исполнением законов во всех сферах общественных отношений.

При этом надзор за исполнением законов о несовершеннолетних, в рамках которого осуществляется надзор за исполнением законов о профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, не нашел своего самостоятельного значения ни в теории прокурорского надзора, ни в Законе о прокуратуре. Его предмет, как полагает С.С. Арутюнян<sup>2</sup>, подлежит рассмотрению в рамках одной из отраслей надзора в зависимости от отдельных жизненных ситуаций, в которых несовершеннолетний может стать его объектом.

Такого мнения придерживается и Н.П. Дудин<sup>3</sup>, отмечая, что надзор за исполнением законов о несовершеннолетних является одним из направлений прокурорского надзора, приоритетные поднаправления которого определены в приказе Генерального прокурора РФ от 26.11.2007 № 188 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о несовершеннолетних и молодежи» (далее – приказ Генпрокурора РФ № 188).

О.И. Величко надзор за исполнением законов о профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних рассматривается как приоритетное поднаправление надзора за

---

<sup>1</sup> Казарина А.Х. Предмет и пределы прокурорского надзора за исполнением законов (сфера предпринимательской и иной экономической деятельности) // Ин-т повышения квалификации руководящих кадров Генпрокуратуры РФ. М., 2005. С. 26.

<sup>2</sup> Арутюнян С.С. Прокурорский надзор за исполнением законодательства о несовершеннолетних (проблемы теории и практики): дис. ... канд. юрид. наук. М., 2012. С. 55.

<sup>3</sup> Дудин Н.П. Деятельность прокуратуры по защите конституционных прав и интересов несовершеннолетних: учеб. пособие. СПб., 2011. С. 16.

соблюдением прав несовершеннолетних в рамках надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина<sup>1</sup>.

Поводом для выделения прокурорского надзора за исполнением законодательства о профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних в отдельное поднаправление надзора за соблюдением прав несовершеннолетних послужила повышенная социальная значимость профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, специфика предмета и объектов надзора, неудовлетворительное состояние законности в данной сфере и несовершенство действующего законодательства.

По мнению О.И. Величко, критерии выделения основных направлений прокурорского надзора за исполнением законов о профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних заложены в Федеральном законе от 24.06.1999 № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики и безнадзорности несовершеннолетних», приказе Генерального прокурора РФ № 188<sup>2</sup>.

Личный опыт прокурорского надзора на районном уровне позволяет выделить типичные нарушения, выявляемые в ходе проводимых прокурорами проверок исполнения законов о профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних.

По-прежнему имеются серьезные просчеты в проводимой подразделениями по делам несовершеннолетних органов внутренних дел (далее – ПДН) профилактической работе. Отсутствует слаженное взаимодействие с учреждениями культуры, спорта, занятости. Вопросы, связанные с профилактикой семейного неблагополучия, вовлечения несовершеннолетних в преступную деятельность, предотвращения преступлений в молодежной среде, сведены только к компетенции ПДН.

---

<sup>1</sup> *Настольная книга прокурора* / под общ. ред. С.Г. Кехлерова, О.С. Капинус; науч. ред. А.Ю. Винокуров. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2013. С. 541.

<sup>2</sup> *Величко О.И. Организация прокурорского надзора за исполнением Федерального закона «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»: пособие* / Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. М., 2011. С. 115.

Нарекания вызывает работа образовательных учреждений по выявлению неблагополучных подростков, нуждающихся в социальной и педагогической реабилитации, своевременному представлению в органы опеки и попечительства, иные органы системы профилактики сведений о таких детях.

Под постоянным надзором прокурора должно находиться планирование работы комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав, анализ поступающей к ним информации в целях обеспечения законности на всех направлениях прокурорского надзора за исполнением законов о профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних.

Проведенное исследование показало, что прокурорский надзор на обозначенных направлениях осуществляется в формах, предусмотренных разд. III Закона о прокуратуре, и представляет собой составную часть отрасли прокурорского надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина.

Закрепление места прокурорского надзора за исполнением законов о профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних среди отраслей прокурорского надзора необходимо для оценки полномочий надзирающего органа и источника поступающей информации, так как в соответствии со ст. 27 данного Закона, помимо полномочий, которыми он наделен в ст. 22 Закона о прокуратуре, при осуществлении возложенных на него функций прокурор рассматривает и проверяет заявления, жалобы и иные сообщения о нарушении прав и свобод несовершеннолетних, разъясняет им порядок защиты их прав и свобод; принимает меры по предупреждению и пресечению нарушений прав и свобод несовершеннолетних, привлечению к ответственности лиц, нарушивших закон, и возмещению причиненного ущерба.

В целях точного определения в практической деятельности основных направлений прокурорского надзора за исполнением законов о профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, повышения эффективности и результативности проверок в данной сфере назрела необходимость подготовки указания Генерального прокурора РФ «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о профи-

лактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних».

Принятие названного указания, по нашему мнению, будет способствовать повышению эффективности проведения прокурорами на системной основе проверок исполнения законов о профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних с должной оценкой деятельности органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних и принятием своевременных мер прокурорского реагирования по фактам выявленных нарушений.

**Е.В. Кремнева,**  
старший научный сотрудник НИИ  
Университета прокуратуры  
Российской Федерации

### **О способах защиты прокурором жилищных прав несовершеннолетних**

Правовой механизм защиты жилищных прав установлен ст. 11 ЖК РФ и основан на Конституции Российской Федерации, гарантирующей каждому судебную защиту его прав и свобод, в частности жилищных (ч. 1 ст. 46). Поэтому ст. 11 ЖК РФ закрепляет приоритет судебной защиты нарушенных жилищных прав по отношению к защите таких прав в административном порядке.

В п. 2, 3 и 9 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 02.07.2009 № 14 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при применении Жилищного кодекса Российской Федерации» (далее – постановление Пленума ВС РФ от 02.07.2009 № 14) указано, что защита нарушенных жилищных прав осуществляется судом общей юрисдикции в соответствии с подведомственностью дел, установленной ГПК РФ.

Согласно п. 1 ч. 1 ст. 22 ГПК РФ суды общей юрисдикции рассматривают и разрешают дела с участием граждан, организаций, органов государственной власти, органов местного самоуправления о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов по спорам, возникающим из жилищных правоотношений.

Принимая во внимание, что жилое помещение законом отнесено к недвижимому имуществу (ч. 2 ст. 15 ЖК РФ, п. 1 ст. 130 ГК РФ), мировым судьям в силу п. 7 ч. 1 ст. 23 ГПК РФ подсудны дела *об определении порядка пользования жилым помещением*, находящимся в общей собственности нескольких лиц, если между ними не возникает спор о праве на это жилое помещение или если одновременно не заявлено требование, подсудное районному суду.

При обращении прокурора за защитой жилищных прав несовершеннолетних важно правильно выбрать ее способ.

Перечень способов защиты, закрепленный в ч. 3 ст. 11 ЖК РФ, не является исчерпывающим, т.е. для восстановления жилищных прав могут быть использованы и иные способы, названные в ст. 12 ГК РФ, за исключением самозащиты. В силу этого в ст. 11 ЖК РФ указаны лишь отдельные способы защиты:

- 1) признание жилищного права;
- 2) восстановление положения, существовавшего до нарушения жилищного права, и пресечение действий, нарушающих это право или создающих угрозу его нарушения;
- 3) признание судом недействующими полностью или в части нормативного правового акта государственного органа либо нормативного правового акта органа местного самоуправления, нарушающих жилищные права и противоречащих ЖК РФ или принятым в соответствии с ЖК РФ федеральному закону, иному нормативному правовому акту, имеющим большую, чем указанные нормативный правовой акт государственного органа либо нормативный правовой акт органа местного самоуправления, юридическую силу<sup>1</sup>;

---

<sup>1</sup> С 15.09.2015 дела данной категории рассматриваются и разрешаются в соответствии с нормами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации.

4) неприменение судом нормативного правового акта государственного органа или нормативного правового акта органа местного самоуправления, противоречащих ЖК РФ или принятым в соответствии с ЖК РФ федеральному закону, иному нормативному правовому акту, имеющим большую, чем указанные нормативный правовой акт государственного органа или нормативный правовой акт органа местного самоуправления, юридическую силу;

5) прекращение или изменение жилищного правоотношения.

Выбирать способ защиты прокурор должен в рамках конкретного правоотношения для своевременного восстановления нарушенного жилищного права несовершеннолетнего.

Имеющиеся в юридической литературе подходы к формулировке определяемого понятия «способ защиты» можно условно разделить на группы по родовым понятиям: мера, средство, действие, требование<sup>1</sup>.

Способ защиты как мера рассматривается в работах таких ученых, как Е.А. Суханов, А.А. Павлов, А.П. Сергеев, Ю.К. Толстой, Д.М. Чечот, Б.М. Гонгало, Т.И. Илларионова, В.А. Плетнев<sup>2</sup>, М.С. Кораблева<sup>3</sup>, М.А. Рожкова. Общими для такого подхода являются видовые признаки понятия способа защиты: основанность на законе, нарушение права, устранение (последствий) нарушения права, восстановление (признание) нарушенных прав, восстановление положения, существовавшего до нарушения права, воздействие на правонарушителя, пресечение и предупреждение нарушений субъективных прав, пресечение оспаривания либо нарушения субъективных прав, возложение на виновное лицо дополнительных обременений.

В работах В.В. Витрянского рассматривается такой способ защиты, как средство, с помощью которого могут быть достиг-

---

<sup>1</sup> Муратова Д.А. Правовая природа способа защиты гражданских прав // Рос. юстиция. 2009. № 4. С. 16.

<sup>2</sup> Гражданское право / под ред. Б.М. Гонгало, Т.И. Илларионовой, В.А. Плетнева. М., 2001. С. 54.

<sup>3</sup> Кораблева М.С. Гражданско-правовые способы защиты прав предпринимателей: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М. 2002. С. 7.



нуды пресечение, предотвращение, устранение нарушения права, его восстановление и (или) компенсация потерь, вызванных нарушением права<sup>1</sup>.

Способ защиты как действие рассматривается в работах В.Н. Гудым<sup>2</sup>, О.О. Юрченко<sup>3</sup>, А.Ю. Сорокина<sup>4</sup>, которые выделяют такие общие признаки, как: выражение в отдельном действии, выражение в движении, исполнение какой-либо работы.

Способ защиты в качестве требования рассматривается в работах А.П. Вершинина и Ю.Е. Туктарова<sup>5</sup>.

В любом случае конкретный способ защиты жилищных прав несовершеннолетних должен быть предусмотрен либо ЖК РФ, либо другим федеральным законом (п. 6 ч. 3 ст. 11 ЖК РФ), т.е. иметь «источник их закрепления»<sup>6</sup>.

Прокурор может обратиться в суд в защиту жилищных прав несовершеннолетних с заявлением:

1) *о предоставлении жилого помещения по договору социального найма и о признании недействительным решения о предоставлении жилого помещения по договору социального найма и заключенного на его основании договора социального найма* (ст. 49, 59, 81 ЖК РФ);

2) *о предоставлении жилых помещений для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей* (ст. 92 ЖК РФ, ст. 8 Федерального закона от 21.12.1996 № 159-ФЗ

---

<sup>1</sup> *Витрянский В.В.* Проблемы арбитражно-судебной защиты гражданских прав участников имущественного оборота: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М. 1996. С. 14.

<sup>2</sup> *Гудым В.Н.* Понятие способа защиты права налогоплательщика в арбитражном суде // Арбитраж. и гражд. процесс. 2006. № 1. С. 11.

<sup>3</sup> *Юрченко О.О.* Право на защиту и способы защиты охраняемого законом интереса в гражданском праве. Тверь, 2004. С. 43.

<sup>4</sup> *Сорокин Ю.А.* Понятие способа защиты гражданских прав. Классификация способов защиты гражданских прав // Юрид. журн. 2007. № 5. С. 113.

<sup>5</sup> *Туктаров Ю.Е.* Защита инвесторов при раскрытии информации (по материалам судебно-арбитражной практики) // Журн. рос. права. 2005. № 5. С. 3.

<sup>6</sup> См.: *Степин А.Б.* Выбор способа защиты жилищных прав // Семейное и жилищ. право. 2011. № 1. С. 44–46.

«О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей»);

3) *о сохранении права пользования* (ч. 4 ст. 31 ЖК РФ);

4) *о вселении и устранении препятствий в пользовании жилым помещением* (ст. 31, 58, 59, 69, 74, 77, 88, 91<sup>8</sup> ЖК РФ);

5) *о принудительном обмене занимаемого жилого помещения* (ст. 72 ЖК РФ);

6) *о признании обмена жилыми помещениями недействительным* (ст. 75 ЖК РФ);

7) *о признании лица утратившим право пользования жилым помещением*. Этот способ защиты закреплен в ст. 7 Закона Российской Федерации от 25.06.1993 № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации», которой предусмотрено, что признание утратившим право пользования жилым помещением осуществляется на основании вступившего в законную силу решения суда. Аналогичное положение содержится в подп. «е» п. 31 постановления Правительства Российской Федерации от 17.07.1995 № 713 «Об утверждении Правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации и перечня лиц, ответственных за прием и передачу в органы регистрационного учета документов для регистрации и снятия с регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации»;

8) *о признании лица прекратившим право пользования жилым помещением*. В ст. 35 ЖК РФ указано, что выселению подлежит гражданин, право пользования жилым помещением которого прекращено. Из буквального толкования этой нормы следует, что лицо может быть признано прекратившим право пользования жилым помещением. Кроме того, такой способ защиты указан в п. 3 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 02.07.2009 № 14 «О некоторых во-

просах, возникших в судебной практике при применении Жилищного кодекса Российской Федерации»;

9) *о признании лица не приобретшим право пользования жилым помещением*. Это требование основывается на ст. 53, 54 ЖК РСФСР и ст. 69, 70 ЖК РФ, по смыслу которых для приобретения гражданином права пользования жилым помещением по договору социального найма недостаточно регистрации по месту жительства или включения в договор социального найма жилого помещения, необходимо фактически вселиться в жилое помещение, проживать в нем совместно с нанимателем, вести с ним общее хозяйство и являться членом его семьи;

10) *о выселении из жилого помещения* – предъявляется как последствие расторжения договора найма (ст. 688 ГК РФ), кроме того, дополнительные основания выселения предусмотрены ст. 79, 84, 85, 90, 91, 91<sup>12</sup>, 103 ЖК РФ (об обращении прокурора с требованием о выселении граждан, лишенных родительских прав<sup>1</sup>);

11) *об изъятии жилого помещения у собственника путем выкупа в связи с изъятием земельного участка для государственных или муниципальных нужд* (ст. 32 ЖК РФ).

Анализ судебной и прокурорской практики свидетельствует, что самые многочисленные из приведенных возможных требований прокурора по защите жилищных прав несовершеннолетних – это иски о признании права на жилую площадь и предоставлении жилого помещения.

Прокуроры активно используют судебные способы защиты. Так, в 2017 г. ими направлено в суды 16 775 исков (заявлений) в защиту жилищных прав несовершеннолетних, из них 9760 исков – в защиту жилищных прав детей-сирот<sup>2</sup>.

Поскольку прокурор не ограничен в выборе способа защиты, на практике встречаются случаи, когда в рамках одной

---

<sup>1</sup> Гришин А.В. и др. Деятельность прокурора по защите прав несовершеннолетних, проживающих в семьях, находящихся в социально опасном положении: монография / Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. М., 2014. С. 131–132.

<sup>2</sup> Выборочные данные из формы ОН «Надзор за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» за 2017 г. (утв. приказом Генерального прокурора РФ от 28.12.2016 № 828).

спорной правовой ситуации необходимо обратиться сразу с несколькими требованиями, например, с требованием о выселении заявляется требование об истребовании имущества из чужого незаконного владения; с требованием о признании лица утратившим право пользования жилым помещением заявляется требование о снятии с регистрационного учета; с требованиями о признании приобретшим право пользования жилым помещением заявляется требование об обязанности заключения договора найма и т.д. В приведенных комбинациях происходит смешение способов защиты жилищного права. Полагаем, что обращение прокурора в суд с иском, в котором заявлено несколько требований, будет целесообразным и обоснованным только в том случае, если прокурором выбраны надлежащие способы защиты. Тогда такое обращение будет способствовать цели процессуальной экономии и защите нарушенных прав в окончательном виде. В том случае, если прокурором будет ошибочно выбран ненадлежащий способ защиты, то обязанность разъяснить право выбора надлежащего способа защиты возлагается на суд<sup>1</sup>.

Полагаем, что способ защиты жилищных прав несовершеннолетних следует рассматривать аналогично защите гражданских прав<sup>2</sup>, а именно как исчерпывающе предусмотренные ЖК РФ, ГК РФ или иными федеральными законами действия, последовательно осуществляемые управомоченными лицами или органами государственной власти, направленные на пресечение правонарушения и (или) восстановление нарушенного жилищного права несовершеннолетнего лица.

---

<sup>1</sup> Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24.06.2008 № 11 «О подготовке гражданских дел к судебному разбирательству».

<sup>2</sup> Муратова Д.А. Правовая природа способа защиты гражданских прав // Рос. юстиция. 2009. № 4. С. 19.

**М.Л. Огурцова,**  
научный сотрудник НИИ  
Университета прокуратуры  
Российской Федерации,  
кандидат юридических наук

### **Прокурорский надзор как средство защиты жилищных прав детей-сирот**

Российская Федерация гарантирует особую защиту детей-сирот и лиц из их числа. Но зачастую, оставшись без попечения родителей, во взрослой жизни они вынуждены сами решать свои насущные проблемы, в том числе и жилищные. Несвоевременное обеспечение жилыми помещениями, незаконное лишение их жилища, ухудшение жилищных условий сирот создают у детей ощущение неустроенности в жизни, увеличивают риск асоциального поведения указанной категории граждан, также нередко возникают сложности при получении социальных услуг и иной социальной помощи.

Предпринимаемые в регионах меры представляются недостаточными и неэффективными. Состояние законности в сфере соблюдения жилищных прав детей-сирот вызывает обоснованное беспокойство.

По данным Минобрнауки России, число нуждающихся детей-сирот и лиц из их числа в обеспечении жилыми помещениями на 31 декабря 2017 г. составляет 258,1 тыс. человек, что в два раза больше, чем 2011 г. За последние три года число нуждающихся в жилье ежегодно увеличивается более чем на 10 тыс., при этом число лиц, обеспеченных жильем, из года в год практически остается неизменным. Только 1/10 лиц из числа детей, оставшихся без попечения родителей, состоящих на учете на получение жилого помещения, обеспечивается жильем, в связи с чем работу ответственных в данной сфере органов власти нельзя признать удовлетворительной.

Жилищное обеспечение фактически организуется по порядку очередности, время предоставления не соответствует достижению лицом 18-летнего возраста, средний период ожидания предоставления жилья лицами, достигшими 18-летнего

возраста, составляет 3–5 лет, в некоторых субъектах РФ – превышает 5 лет<sup>1</sup>.

Серьезные проблемы в данной сфере наблюдаются в Забайкальском, Приморском и Хабаровском краях, Республике Тыва. При этом в регионах возникла ненормальная ситуация, когда сироты вынуждены обращаться в суд, чтобы ускорить процесс получения жилья. Образуется так называемая очередь из лиц, имеющих на руках судебные решения, которые фактически получают преимущество перед теми, кто не обратился в суд. Налицо конкуренция административного и получившего распространение «судебного порядка предоставления жилых помещений» лицам из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей<sup>2</sup>, что, несомненно, приводит к перегруженности судебной системы.

Вместе с тем в целом по России количество выявленных прокурорами нарушений жилищных прав детей-сирот значительно уменьшается: в 2017 г. таких нарушений в два раза меньше, чем в 2011 г.

Приведенная статистика отражает сложившуюся положительную динамику состояния законности в ряде регионов России. Например, вообще нет задолженности по жилью перед детьми-сиротами в Магаданской области. Не менее успешно программа по обеспечению жильем сирот реализуется в Камчатском крае, Пензенской, Сахалинской областях и др.

Однако, несмотря на некоторое улучшение ситуации, проблем в данной сфере еще весьма много. Проведя анализ прокурорской практики, нами были выделены типичные нарушения жилищных прав детей-сирот в зависимости от этапов обеспечения жильем: на стадии формирования списка детей-сирот, подлежащих обеспечению жилыми помещениями; на стадии планирования закупок; на стадии определения исполнителя по государственному (муниципальному) контракту на приобретение (строительство) жилых помещений для детей-сирот; на стадии исполнения контракта; на стадии контроля за использо-

---

<sup>1</sup> Тарасова А.Е. Опыт жилищного обеспечения детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей в Российской Федерации: новая правовая модель // Профилактика зависимостей. 2017. № 3 (11). С. 252.

<sup>2</sup> Тарасова А.Е. Указ. соч.

ванием жилого помещения, переданного ребенку-сироте по договору найма специализированного жилого помещения.

Как бы ни было парадоксально, в ряде регионов дети-сироты не обеспечиваются жильем при наличии в соответствующих бюджетах денежных средств на данные цели. В Тульской области в 2015 г. не использовано больше 60% бюджета, а в 2016 г. – почти 50%. В Забайкальском крае в 2016 г. не освоили 59,5% средств, жилье в регионе должны были выделить 383 сиротам, а по факту его получили лишь 19 человек. Аналогичная ситуация в Приморском крае, в Костромской, Саратовской, Ярославской областях, в республиках Калмыкия, Саха (Якутия), в Чукотском автономном округе<sup>1</sup>.

Причиной сложившейся ситуации нередко становится ненадлежащая организация региональными или муниципальными органами власти работы по планированию закупок на очередной финансовый год, в том числе непроведение подготовительных мероприятий по отбору земельных участков для строительства многоквартирных домов. Кроме того, в ходе исполнения контрактов не всегда должным образом выполняют свои обязанности по контракту подрядчики, у заказчиков возникают претензии по качеству строящегося жилья и т.д. Представляется, что в целях защиты жилищных прав детей-сирот прокурорам при осуществлении надзора следует особое внимание уделять вопросам исполнения законодательства о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Значительное число нарушений допускается органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления на этапе подготовки технических заданий и формирования начальной (максимальной) цены контрактов.

Так, прокуратурой Приморского края установлено, что для расчета начальной (максимальной) цены контракта на приобретение жилых помещений для детей-сирот безосновательно использовались анонимные объявления о продаже однокомнатных квартир, стоимость которых превышала среднюю рыноч-

---

<sup>1</sup> URL: <http://onf.ru/2017/05/04/onf-prizyvaet-regiony-izmenit-situaciyu-s-predostavleniem-zhilya-dlya-detey-sirot/> (дата обращения: 01.04.2018).

ную цену не менее чем на 30–50%, а в некоторых случаях – более чем в два раза. К примеру, в собственность Приморского края была приобретена однокомнатная квартира стоимостью 973 тыс. руб. Мониторинг рынка недвижимости показал, что стоимость аналогичных однокомнатных квартир составляет порядка 400 тыс. руб. Более того, проверкой установлено, что указанное жилое помещение за три месяца до аукциона было приобретено организацией-продавцом за 270 тыс. руб., что свидетельствует о завышении стоимости государственного контракта более чем в 3,5 раза. Материалы данной проверки были направлены прокуратурой в Следственное управление СКРоссии по Приморскому краю в порядке п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ, по результатам их рассмотрения возбуждено и в настоящее время расследуется уголовное дело по ч. 3 ст. 159 УК РФ<sup>1</sup>.

Ненадлежащий контроль со стороны органов власти за исполнением контрактов на строительство жилья для детей-сирот – еще одно из распространенных нарушений в рассматриваемой сфере. Нередко имеют место факты введения в эксплуатацию жилых домов с нарушениями строительных норм и правил, в том числе при отсутствии воды и электричества.

Так, прокуратурой Хабаровского края установлено, что фирма-застройщик, используя свое служебное положение, растратила перечисленные ей государственные денежные средства на общую сумму свыше 50 млн. руб., что повлекло срыв исполнения контракта на строительство жилья для детей-сирот. По инициативе прокуратуры в отношении генерального директора было возбуждено уголовное дело по ч. 4 ст. 160 УК РФ. В настоящее время он осужден к четырем годам лишения свободы в исправительной колонии общего режима<sup>2</sup>.

Прокуратурой Республики Тыва выявлено, что местные власти перечислили фирме-застройщику более 4,1 млн руб. в качестве оплаты контракта на строительство жилья детям-сиротам. Согласно актам приема-передачи жилых помещений заказчику было передано четыре квартиры. Вместе с тем проверка показала, что фактически указанных квартир не существует. По месту их расположения строительство не ведется, зе-

---

<sup>1</sup> URL: <https://www.newsvl.ru/vlad/2017/09/14/162945/> (дата обращения: 01.04.2018).

<sup>2</sup> URL: <https://genproc.gov.ru/smi/news/news-1305240/> (дата обращения: 01.04.2018).



мельные участки не огорожены. По результатам проверки в отношении директора фирмы возбуждено уголовное дело по признакам преступления, предусмотренного ч. 4 ст. 159 УК РФ<sup>1</sup>.

Прокуратурой уделяется постоянное внимание вопросам защиты жилищных прав детей-сирот, по фактам выявленных нарушений принимаются надлежащие меры реагирования, виновные лица по инициативе прокуроров привлекаются к установленной законом ответственности.

Так, прокурорами наиболее часто применяется такая мера реагирования, как обращение в суд с иском (заявлением) в защиту жилищных прав детей-сирот. Ежегодно таких исков прокурорами в суды направляется около 10 тыс. Об эффективности исковой работы свидетельствует тот факт, что ежегодно более 95% всех требований прокуроров судами удовлетворяются.

Сохраняется на высоком уровне (более 500 ежегодно) число протестов, принесенных прокурорами на нормативные акты в сфере соблюдения жилищных прав детей-сирот. Следует отметить качество подготовки протестов, поскольку процент их удовлетворения составляет более 95%. Так, в 2017 г. отклонен только 21 протест из 513 принесенных прокурорами.

В 2017 г. на 39% увеличилось число материалов о нарушениях жилищных прав детей-сирот, содержащих признаки преступления и направленных прокурорами в органы предварительного расследования в порядке п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ для решения вопроса об уголовном преследовании.

Прокурорами также активно вносятся представления на выявленные нарушения жилищных прав детей-сирот. Вместе с тем имеется тенденция к уменьшению числа лиц, привлеченных по представлениям прокуроров к дисциплинарной ответственности, что свидетельствует о невысоком качестве внесенных представлений.

Анализ прокурорской практики показывает, что нарушения жилищных прав детей-сирот допускаются на каждом из этапов обеспечения жилыми помещениями, начиная от формирования списка нуждающихся и заканчивая контролем за использованием сиротами переданного им жилья.

---

<sup>1</sup> URL: [http://www.proctuva.ru/news.php?show\\_news=/](http://www.proctuva.ru/news.php?show_news=/) (дата обращения: 01.04.2018).

Социальная незащищенность сирот в силу их возраста, физической и умственной незрелости, отсутствия родительского попечения, бездействие контролирующих органов, перегруженность судебной системы возлагают на органы прокуратуры обязанность по обеспечению действенной защиты жилищных прав детей-сирот. Значительный правозащитный потенциал органов прокуратуры заключается в высокой эффективности мер прокурорского реагирования в случае их законного, обоснованного и своевременного применения.

Надзорная деятельность прокурора должна быть ориентирована на максимальное использование имеющихся полномочий в целях незамедлительного реагирования на любые нарушения в рассматриваемой сфере, реальное восстановление нарушенных жилищных прав детей-сирот, устранение причин и условий, им способствующих.

**А.А. Саченко,**  
старший помощник прокурора  
Камчатского края по надзору  
за исполнением законов  
о несовершеннолетних и молодежи

**Принудительные меры воспитательного воздействия  
как средство предупреждения преступности  
и защиты несовершеннолетних  
(на примере Камчатского края)**

Ужесточение уголовной ответственности несовершеннолетних не только негуманно, но и малоэффективно – об этом свидетельствует многолетний отечественный и международный опыт.

Современная уголовная политика признает специфические особенности несовершеннолетних (особенности подросткового организма, психики и образа жизни) и, опираясь на принципы гуманизма и экономии уголовной репрессии, отказывается от кары и возмездия в пользу специальных мер воспитания и за-

щиты, а также социальных мер предупреждения преступности несовершеннолетних.

Эти положения нашли отражение в приказе Генерального прокурора Российской Федерации от 26.11.2007 № 188 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о несовершеннолетних и молодежи», в соответствии с требованиями п. 12.1 которого при осуществлении прокурорского надзора необходимо исходить из принципов гуманного обращения с несовершеннолетними, индивидуального подхода к их исправлению, дифференциации уголовной ответственности на основе Руководящих принципов ООН для предупреждения преступности среди несовершеннолетних, принятых в Эр-Рияде.

Особый характер и назначение специальных некарательных уголовно-правовых мер в отношении несовершеннолетних, их особое воздействие на личность несовершеннолетнего вызывают стойкий практический интерес, при этом правоприменители обращают внимание на крайне редкое их практическое применение.

Несмотря на то, что нормы освобождения несовершеннолетнего от уголовной ответственности и наказания (ч. 1 ст. 90, ч. 1 и 2 ст. 92 УК РФ) и правило об их применении в качестве альтернативы уголовной ответственности или наказанию (ч. 2 ст. 87 УК) закреплены в разд. V «Уголовная ответственность несовершеннолетних» УК РФ и, по сути, являются специальными мерами, существует проблема, когда вопреки наличию указанных специальных уголовно-правовых мер и правил об их приоритете перед общими мерами к несовершеннолетнему применяются общие нормы освобождения от уголовной ответственности (ст. 75, 76, 76<sup>2</sup> УК РФ) и условного осуждения (ст. 73 УК РФ), хотя для целей предупреждения преступности применение общих мер вместо специальных криминологически менее эффективно.

Впервые эта проблема в Камчатском крае выявлена и обозначена в 2013 г. Было установлено, что специальные уголовно-правовые меры к несовершеннолетним применяются единично, в то время как общие уголовно-правовые меры приобрели характер тотального применения. Получили широкое распро-

странение случаи неоднократного применения условного осуждения (ст. 73 УК РФ), прекращения по нереабилитирующим основаниям (ст. 75, 76 УК РФ) уголовного преследования в отношении подростков со стойкой противоправной ориентацией.

Последствие такой диспропорции – крайне низкая эффективность предупреждения преступности несовершеннолетних, ее предельные значения зарегистрированы в 2013 г., тогда на территории Камчатского края каждый четвертый подросток, в отношении которого были применены общие меры, в дальнейшем совершал преступления. Число лиц, повторно совершавших преступления, увеличилось почти вдвое (с 40 в 2009 г. до 71 в 2013 г.), более чем на треть вырос удельный вес таких лиц в общем количестве подростков, совершивших преступления (с 17,6% в 2009 г. до 27,5% в 2013 г.), и уровень подростковой преступности (с 233 в 2009 г. до 314 в 2017 г.).

Отсутствие понимания значимости, возможности разрешения имеющихся проблем и достижения целей предупреждения преступности несовершеннолетних при помощи специальных уголовно-правовых мер создавало препятствия для их использования прокурорами, органами расследования и судьями.

Актуальность сложившегося проблемного положения в Камчатском крае вызвала необходимость сформировать региональную практику применения к несовершеннолетним уголовно-правовых мер, предусмотренных ч. 1 ст. 90, ч. 1 и 2 ст. 92 УК РФ (далее – специальные уголовно-правовые меры, ПМВВ). Это потребовало объединения усилий органов расследования, субъектов системы профилактики, суда и прокуратуры, в ее основу положены идеи принудительного воспитания ребенка, совершившего преступление, апробированные в практике ювенальных судей Ростовской области, где уровень рецидива среди подростков не превышал 4%.

Значимая роль в этой деятельности принадлежит органам прокуратуры. Созданная в 2014 г. в краевой прокуратуре постоянно действующая рабочая группа взяла на себя координацию всей работы, направленной на изменение подходов и ориентиров деятельности, целью которой определено содействие благополучию конкретного подростка, нарушившего уголовный закон. В ее состав вошли городские прокуроры, представи-

тели УМВД, Следственного комитета, УФСИН, Комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав при Правительстве Камчатского края. Под председательством заместителя прокурора края реализован комплекс организационных, учебно-методических и практических мероприятий.

Для обеспечения единства правоприменения разработаны совместные методические рекомендации и организованы учебно-методические занятия.

Решение вопроса о применении специальных мер невозможно без тщательного исследования особенностей личности подростка, поэтому была поставлена задача обеспечить установление специальных обстоятельств, предусмотренных ст. 421 УПК РФ, при расследовании каждого уголовного дела.

На досудебной стадии и в суде обеспечено проведение допросов представителей органов системы профилактики (ПДН и УУП, образовательных организаций, комиссий по делам несовершеннолетних, социального обслуживания, опеки и попечительства и др.), которые не только сообщают сведения о личности несовершеннолетнего, но и высказывают мнение о возможности применения ПМВВ.

С этой целью представители органов системы профилактики включаются в списки лиц, подлежащих вызову в судебное заседание, принимают участие в судебном разбирательстве.

В работу ПДН и комиссий по делам несовершеннолетних, осуществляющих индивидуальную профилактическую работу с подростком, введена практика составления мотивированного ходатайства о применении к несовершеннолетнему мер принудительного воспитания. Такие ходатайства с указанием конкретных мер и сроков их применения облекаются в письменную форму и приобщаются к материалам дела.

Участвующие в судебном разбирательстве представители органов системы профилактики заявляют и поддерживают ходатайства о назначении несовершеннолетнему специальных уголовно-правовых мер.

В отношении активных участников преступных групп и лиц, имеющих стойкую криминальную направленность, неоднократно совершающих преступления, при наличии оснований, предусмотренных ч. 2 ст. 92 УК РФ, они заявляют и поддержи-

вают ходатайство о помещении подростка в специальное учебно-воспитательное учреждение закрытого типа, обосновывают срок такого помещения.

В целях выявления заболеваний, препятствующих помещению несовершеннолетнего в специальное учебно-воспитательное учреждение закрытого типа, по каждому уголовному делу о преступлении, за которое может быть назначено наказание в виде лишения свободы (с изъятиями, установленными ч. 5 ст. 92 УК РФ), проводится медицинское освидетельствование подростка (на досудебной стадии).

Совместная реализация этих мероприятий обеспечила применение положений ч. 2 ст. 87 УК РФ в отношении каждого подростка, по каждому уголовному делу. Тем самым обеспечен приоритет в применении специальных уголовно-правовых мер перед общими мерами, что способствовало их широкому применению и подтверждается данными статистики.

В период с 2014 по 2017 гг. специальные уголовно-правовые меры применены к 255 лицам (2017 г. – 93; 2016 г. – 95; 2015 г. – 57; 2014 г. – 10), 9 из которых направлены в специальные учебно-воспитательные учреждения закрытого типа. К 2018 г. они назначены каждому второму подростку, совершившему преступление.

Накопленный практический опыт выявил пробелы и правовые изъяны Уголовного закона, препятствующие правоприменению.

Проблема состоит в отсутствии негативных правоограничений при систематическом неисполнении ПМВВ. Процедура их отмены, установленная в ч. 4 ст. 90 УК РФ, на практике далеко не всегда влечет привлечение виновного к уголовной ответственности и назначение ему наказания. Нередки случаи, когда после отмены этих мер, в связи с неисполнением, подросток освобождается от уголовной ответственности по нереабилитирующим основаниям (ст. 75, 76 и 76<sup>2</sup> УК РФ) либо, учитывая сокращенные сроки давности, его уголовное преследование прекращается в связи с истечением сроков давности (ст. 78 УК РФ), что одновременно с безусловным освобождением от уголовной ответственности влечет прекращение индивидуальной профилактической работы с таким несовершеннолетним.

Достижение такого результата прямо противоположно заявленной цели правового регулирования, хотя формально не противоречит закону. В связи с этим процедуру отмены ПМВВ предлагается исключить, предусмотрев возможность в судебном порядке заменять назначенные меры на более строгие, в том числе направлять ребенка в специальную образовательную организацию – учебно-воспитательное учреждение закрытого типа; дополнять ранее назначенные меры другими мерами; увеличивать сроки исполнения этих мер.

Актуальны вопросы назначения специальных уголовно-правовых мер, предусмотренных ч. 2 ст. 92 УК РФ, активным участникам преступных групп, с одной стороны, нуждающимся в разобщении в изоляции; с другой – требующим специальных условий воспитания и исправления. Для них помещение в специальное учебно-воспитательное учреждение закрытого типа весьма эффективная мера, которая не влечет судимости, но позволяет приобщить несовершеннолетнего к труду, дать ему воспитание, общее и профессиональное образование в закрытых условиях.

Эффективному применению специальной нормы (ч. 2 ст. 92 УК РФ) препятствует прямой запрет (ч. 5 ст. 92 УК РФ) в виде перечня тяжких преступлений, санкции которых предусматривают лишение свободы, за которые эти специальные меры не могут быть назначены.

В отсутствие альтернативы наказанию в виде лишения свободы суды вынужденно назначают этот вид наказания, в том числе с применением ст. 73 УК РФ, условно.

На наш взгляд, эти ограничения (ч. 5 ст. 92 УК РФ) криминологически безосновательны. Условное осуждение к лишению свободы не позволяет изъять подростка, имеющего стойкую противоправную направленность, из негативной среды, а карательный потенциал лишения свободы в подавляющем числе случаев для несовершеннолетнего избыточен.

В связи с этим предлагается исключить из ч. 5 ст. 92 УК РФ преступления, предусмотренные ч. 1 ст. 111, ч. 2 ст. 117, ч. 2 ст. 131, ч. 2 ст. 132, ч. 4 ст. 158, ч. 2 ст. 161, ч. 1, 2 ст. 162, ч. 2 ст. 163 УК РФ.

В заключение хочется отметить, что полученный в Камчатском крае практический результат наглядно доказывает актуальность и результативность применения специальных мер уголовно-правового воздействия, положительно оценивается всеми правоприменителями. Фактически стабилизировав криминогенную обстановку, они получили широкое распространение на территории Камчатского края, что также подтверждается данными статистики.

Основные показатели преступности несовершеннолетних с 2014 г. демонстрируют положительную динамику, их минимальные значения (за последние четыре года) зарегистрированы в 2017 г.: общая численность зарегистрированных преступлений снизилась на треть (с 314 в 2013 г. до 214 в 2017 г.), число несовершеннолетних, повторно совершивших преступления, – почти вдвое (с 70 в 2013 г. до 39 в 2017 г.), криминальная активность подростков сократилась на четверть (с 205 в 2013 г. до 162 в 2017 г.).

Реализация мероприятий, направленных на внедрение специальных уголовно-правовых мер в качестве эффективного средства противодействия преступности несовершеннолетних, продолжается.

**Е.С. Сорока,**  
помощник прокурора  
Перволюцкого района  
Оренбургской области

### **О деятельности органов прокуратуры по защите права детей-инвалидов на охрану здоровья**

Конституция Российской Федерации провозглашает человека, его права и свободы высшей ценностью, а признание, соблюдение и защиту прав и свобод – обязанностью государства. Устанавливая главные направления социальной политики государства, основной закон страны закрепляет, что в Российской Федерации охраняется здоровье людей, обеспечивается госу-



дарственная поддержка инвалидов, развивается система социальных служб, устанавливаются государственные гарантии социальной защиты.

Одним из приоритетных направлений провозглашенной социальной политики, которое в значительной степени определяет уровень социального благополучия населения, является решение проблемы инвалидности в целом, и особенно проблем, связанных с детской инвалидностью. Детская инвалидность – острое социальное явление, избежать которое ни одно современное общество не в состоянии, в связи с чем каждое государство должно быть ориентировано на заботу о детях-инвалидах как наиболее уязвимой социальной группы.

О значимости проблемы защиты детей-инвалидов в мировом сообществе свидетельствует постепенная имплементация норм международного права в национальную правовую систему России с целью разработки и внедрения в практику дополнительных мер правового характера.

В ст. 23 Конвенции о правах ребенка (1989 г.) закреплено право неполноценного в умственном или физическом отношении ребенка вести полноценную и достойную жизнь в условиях, которые обеспечивают его достоинство, способствуют его уверенности в себе и облегчают его активное участие в жизни общества.

Федеральным законом от 03.05.2012 № 46-ФЗ Российской Федерацией ратифицирована Конвенция о правах инвалидов от 13.12.2006 (далее – Конвенция). Согласно положениям названной Конвенции «государства-участники принимают все необходимые меры для обеспечения полного осуществления детьми-инвалидами всех прав человека и основных свобод наравне с другими детьми».

По данным Федеральной службы государственной статистики, за последние пять лет численность детей-инвалидов увеличилась на 13,4%. По состоянию на 1 января 2017 г. в России насчитывается 636 024 ребенка-инвалида в возрасте до 18 лет, получающих социальные пенсии по субъектам Российской Федерации<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> URL: [www.gks.ru](http://www.gks.ru) (дата обращения: 24.03.2018).

В системе государственных органов прокуратура Российской Федерации занимает особое место. Являясь универсальным правовым механизмом, органы прокуратуры призваны обеспечить неукоснительное соблюдение со стороны поднадзорных органов прав и законных интересов той группы детей, которая в силу своих ограниченных физиологических возможностей наиболее в этом нуждается.

Одно из актуальных направлений прокурорского надзора за соблюдением прав и законных интересов таких детей – надзор за соблюдением их права на охрану здоровья.

В качестве объектов надзора выступают органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления.

Реализации в полной мере прав детей-инвалидов препятствуют недостаточное развитие системы учреждений здравоохранения и многочисленные нарушения законов в указанной сфере, ненадлежащее исполнение своих обязанностей должностными лицами органов государственной власти и местного самоуправления, учреждений социальной защиты и других организаций.

Поскольку жизнь и здоровье детей – высшая ценность в системе приоритетов общества, представляется, что прокуроры наиболее пристальное внимание должны уделять надзору за соблюдением права детей-инвалидов на своевременное, бесплатное и в полном объеме обеспечение лекарственными средствами, средствами реабилитации.

Согласно ст. 6.1, 6.2 Федерального закона от 17.07.1999 № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи» дети-инвалиды входят в число льготных категорий граждан, обладающих правом на получение социальной помощи в виде набора социальных услуг, а именно на обеспечение в рамках стандартов медицинской помощи необходимыми лекарственными препаратами для медицинского применения по рецептам на лекарственные препараты, медицинскими изделиями по рецептам на медицинские изделия, а также специализированными продуктами лечебного питания для детей-инвалидов.

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 30.07.1994 № 890 «О государственной под-

держке развития медицинской промышленности и улучшении обеспечения населения и учреждений здравоохранения лекарственными средствами и изделиями медицинского назначения» детям-инвалидам при амбулаторном лечении лекарственные средства и изделия медицинского назначения отпускаются по рецептам врачей бесплатно.

Перечень жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов для медицинского применения на 2018 год, перечень лекарственных препаратов для медицинского применения, в том числе лекарственных препаратов для медицинского применения, назначаемых по решению врачебных комиссий медицинских организаций, установлены распоряжением Правительства Российской Федерации от 23.10.2017 № 2323-р.

Несмотря на указанные положения федерального законодательства, которыми гарантируется право детей-инвалидов на бесплатное лекарственное обеспечение, проведенные прокурами проверки показывают, что в деятельности организаций здравоохранения повсеместно допускаются нарушения при назначении и выписке лекарственных препаратов данной льготной категории населения.

Так, в 2016 г. по результатам рассмотрения главным врачом государственной больницы представления прокурора в Алтайском крае восстановлены права 15 детей-инвалидов, которым в 2016 г. врачами больницы назначались лекарственные препараты, при этом бесплатные рецепты не выписывались.

Нарушение права детей-инвалидов на своевременное обеспечение лекарственными средствами устранено посредством внесения представления и в Воронежской области, где врачами бюджетного учреждения здравоохранения детям-инвалидам выписывались рецепты на бесплатное получение лекарственных средств, между тем, ввиду допускаемых работниками филиала фармацевтической организации ошибок в расчетах потребности в названных лекарственных препаратах на очередное полугодие, объем поставленных в уполномоченную фармацевтическую организацию лекарств оказался ниже необходимого.

Полагаем возможным согласиться с А.В. Гришиным, по мнению которого наиболее эффективным правовым средством защиты прав и свобод человека и гражданина служит обраще-

ние прокурора в суд с заявлением (иском), поскольку именно судебное решение гарантирует применение мер государственного принуждения для реального восстановления нарушенных или оспариваемых прав и законных интересов несовершеннолетних<sup>1</sup>.

На состояние исковой работы прокуроров в защиту прав граждан с ограниченными возможностями здоровья и принятие мер к повышению ее эффективности обращает внимание А.В. Паламарчук, отмечая, что в целях защиты прав и законных интересов инвалидов за истекшие два года (2015–2016 гг.) в суды направлено около 7 тыс. исков<sup>2</sup>.

Анализ материалов прокурорской практики подтверждает тезис о том, что обращение прокурора с иском в суд – действенная мера, направленная на защиту нарушенных прав детей-инвалидов.

Так, прокуроры Костромской области обращались в суд в целях устранения нарушений прав детей-инвалидов на обеспечение лекарственными средствами и техническими средствами реабилитации.

Прокуратурой Красноярского края в суды направлено 19 исков об обеспечении инвалидов лекарственными препаратами по рецептам врача.

По факту ненадлежащего обеспечения лекарственными препаратами ребенка-инвалида, страдающего редким врожденным заболеванием, состоящего на учете в государственном учреждении здравоохранения, прокуратурой г. Ельца Липецкой области в суд предъявлен иск об обязанности государственного учреждения здравоохранения организовать обеспечение пациента дорогостоящим лекарственным средством, необходимым ему по жизненным показаниям.

Факты отказа врачей поликлиник в выписке детям-инвалидам рецептов на такое медицинское изделие, как тест-полоски, в объеме, установленном с учетом медицинских пока-

---

<sup>1</sup> Гришин А.В. Защита прокурором в гражданском судопроизводстве прав и законных интересов несовершеннолетних: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010. С. 55.

<sup>2</sup> Авторский материал начальника Главного управления по надзору за исполнением федерального законодательства Генеральной прокуратуры Российской Федерации Анатолия Паламарчука в журнале «Законность».

заний ребенка-инвалида, пресечены мерами прокурорского реагирования в Республики Марий Эл, где в 2016 г. органами прокуратуры выявлено более 200 нарушений закона в деятельности образовательных, медицинских организаций, организаций социального обслуживания в сфере защиты прав детей-инвалидов и детей с ограниченными возможностями здоровья, для устранения которых внесено 18 представлений.

Таким образом, анализ практики прокурорского надзора свидетельствует о значимости деятельности прокурора по защите прав и законных интересов детей-инвалидов в рассматриваемой сфере.

## Содержание

<b>Введение</b> .....	3
<b>Раздел I. Теоретические, правовые и прикладные аспекты защиты прав, свобод и законных интересов несовершеннолетних</b>	
<i>Горелик А.П.</i> К вопросу о защите наследственных прав детей, рожденных вне брака.....	5
<i>Князева Е.В.</i> Проблемы правового регулирования жилищных прав детей военнослужащих.....	10
<i>Ларина Т.В.</i> Актуальные правовые вопросы организации питания школьников.....	13
<i>Левушкин А.Н.</i> Охрана и защита прав ребенка при суррогатном материнстве и иных методах искусственной репродукции.....	19
<i>Маркова Н.О.</i> Осуществление и защита прав несовершеннолетних членов семьи собственника жилого помещения при ипотеке.....	25
<i>Пешкова О.А.</i> Вопросы обеспечения жилыми помещениями отдельных категорий несовершеннолетних детей...	32
<i>Федотов А.В.</i> Необходимость совершенствования системы усыновления «детей-отказников» с точки зрения криминологических аспектов теории «фрустрации-агрессии»..	37
<i>Чесноков Н.А.</i> Сдача единого государственного экзамена – право или обязанность обучающихся.....	44
<i>Чупрова Е.В.</i> О некоторых проблемах социальной защиты семей с детьми.....	52
<b>Раздел II. Деятельность органов прокуратуры по защите прав, свобод и законных интересов несовершеннолетних</b>	
<i>Васькина И.А.</i> Правовое просвещение как форма профилактического воздействия в механизме профилактики правонарушений несовершеннолетних.....	57

<i>Вахрамеева Л.Н.</i> Обеспечение конституционных прав несовершеннолетних на досудебных стадиях уголовного судопроизводства.....	65
<i>Гаврилова Г.В.</i> Особенности защиты в судебном порядке прав и законных интересов несовершеннолетних транспортными прокурорами.....	70
<i>Гранкина Н.Ю.</i> О роли прокурора в защите жилищных прав несовершеннолетних.....	75
<i>Гришин А.В.</i> Иск (заявление) прокурора в гражданском процессе как средство защиты прав и законных интересов несовершеннолетних.....	81
<i>Ережипалиев Д.И.</i> Актуальные проблемы профилактики суицидального поведения несовершеннолетних.....	91
<i>Ерохина М.С.</i> Об отдельных аспектах защиты прокурором в судебном порядке прав и законных интересов несовершеннолетних.....	96
<i>Исламова Э.Р.</i> Актуальные вопросы прокурорского надзора за исполнением законодательства об образовании.....	101
<i>Кесарева Т.П.</i> Прокурорский надзор за соблюдением жилищных прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.....	108
<i>Костенко Е.Н.</i> Теоретические и прикладные аспекты прокурорского надзора за исполнением законов о профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних.....	114
<i>Кремнева Е.В.</i> О способах защиты прокурором жилищных прав несовершеннолетних.....	118
<i>Огурцова М.Л.</i> Прокурорский надзор как средство защиты жилищных прав детей-сирот.....	125
<i>Саченко А.А.</i> Принудительные меры воспитательного воздействия как средство предупреждения преступности и защиты несовершеннолетних (на примере Камчатского края).....	130
<i>Сорока Е.С.</i> О деятельности органов прокуратуры по защите права детей-инвалидов на охрану здоровья.....	136

**Защита прав, свобод  
и законных интересов детей  
в Российской Федерации:  
теоретико-правовые  
и прикладные аспекты**

*Сборник материалов  
круглого стола  
(Москва, 17 апреля 2018 г.)*

Подписано в печать 06.09.2018. Формат 60x90/16. Печ. л. 9.  
Тираж 170 экз. Заказ 35.

Университет прокуратуры Российской Федерации  
123022, Москва, ул. 2-я Звенигородская, 15