

Ежеквартальный журнал

16+

№1 2021

# Защити меня

Их будущее — наша ответственность



UN Convention on the Right of the Child is Our Priority

# Protect me

Международный неправительственный общественный фонд «Дом детей-сирот»

# Защити меня

№ 1/2021

## Редакционная коллегия

Патриарх Московский и всея Руси Кирилл — почетный член редколлегии журнала  
Блаженнейший Патриарх Святого Града Иерусалима и всей Палестины Феофил III  
Святейший и Блаженнейший Каталикос-Патриарх всея Грузии Илия II —  
почетный член редколлегии журнала

**В.Д. Зорькин,**  
доктор юридических наук,  
профессор, Заслуженный  
юрист РФ, председатель  
Конституционного Суда РФ

**В.М. Лебедев,**  
доктор юридических наук,  
профессор, председатель  
Верховного Суда РФ

**А.И. Бастрыкин,**  
доктор юридических наук,  
профессор, Заслуженный юрист  
РФ, председатель Следственного  
комитета РФ

**В.В. Устинов,**  
доктор юридических наук,  
профессор, Заслуженный юрист  
РФ, Полномочный представитель  
Президента РФ в ЮФО

**С.В. Степашин,**  
доктор юридических наук,  
профессор, Президент  
Российского книжного союза

**И.Н. Зубов,**  
доктор юридических наук,  
профессор, статс-секретарь —  
заместитель министра  
внутренних дел РФ

**А.У. Альбеков,**  
доктор экономических наук,  
профессор, Заслуженный дея-  
тель науки РФ, ректор Ростовс-  
кого государственного экономи-  
ческого университета (РИНХ)

**Б.Л. Альшулер,**  
член Общественной палаты РФ,  
руководитель Региональной  
общественной организации  
«Право ребенка»

**И.Ф. Амельчаков,**  
кандидат юридических наук,  
доцент, начальник Белгородского  
юридического института МВД  
России

**И.А. Ананских,**  
депутат Государственной  
Думы Федерального Собрания  
Российской Федерации

**С.Н. Бабурин,**  
доктор юридических наук,  
профессор, Президент  
Ассоциации юридических  
вузов России, Президент  
Института национальной  
стратегии реформ

**А.В. Белоцерковский,**  
доктор физико-математических  
наук, профессор, заместитель  
Председателя Правительства  
Тверской области

**М.Н. Берулава,**  
доктор педагогических наук,  
профессор, академик РАО,  
президент Университета  
Российской академии  
образования

**Л.А. Бокерия,**  
доктор медицинских наук,  
профессор, президент  
Национального медицинского  
исследовательского центра  
сердечно-сосудистой хирургии  
имени А.Н. Бакулева Минздрава  
России, академик РАН и РАМН

**Н.С. Бондарь,**  
доктор юридических наук,  
профессор, Заслуженный  
юрист РФ, Заслуженный  
деятель науки РФ, судья  
Конституционного Суда РФ

**В.М. Борисов,**  
доктор исторических наук,  
профессор

**Е.П. Бурдо,**  
Уполномоченный по правам  
ребенка в Республике  
Марий Эл

**А.В. Быков,**  
доктор юридических наук,  
профессор, начальник ФКУ  
НИИ ФСИН России

**Владимир Воробьев,**  
протоиерей, ректор  
Православного  
Свято-Тихоновского  
гуманитарного университета

**Г.А. Гаджиев,**  
доктор юридических наук,  
профессор, Заслуженный  
юрист РФ, судья  
Конституционного Суда РФ

**С.И. Герасимов,**  
доктор юридических наук,  
профессор, ректор  
Российской правовой  
академии Минюста России

**В.Ю. Голубовский,**  
доктор юридических наук,  
профессор

**И.В. Гончаров,**  
доктор юридических наук,  
профессор, Почетный  
сотрудник МВД России

**М.В. Гордеева,**  
председатель правления  
Фонда поддержки детей,  
находящихся в трудной  
жизненной ситуации

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

**Е.Г. Драпеко,**  
депутат Государственной Думы  
Федерального Собрания  
Российской Федерации

**И.С. Жудро,**  
кандидат юридических наук,  
Заслуженный юрист РФ,  
начальник Департамента  
Управления Президента РФ  
по внешней политике

**Н.Н. Жуков,**  
Уполномоченный по правам  
ребенка при губернаторе  
Магаданской области

**С.Л. Жукова,**  
Уполномоченный по правам  
ребенка в Хабаровском крае

**Ф.К. Зиннуров,**  
кандидат психологических наук,  
доктор педагогических наук,  
профессор, начальник  
Казанского юридического  
института МВД России

**Н.Е. Златкина,**  
кандидат медицинских наук,  
главный врач ГАУ  
здравоохранения г. Москвы  
«Стоматологическая  
поликлиника № 35  
Департамента здравоохранения  
города Москвы»

**Д.Г. Иселиани,**  
доктор медицинских наук,  
профессор, академик РАН,  
почетный директор Научно-  
практического центра  
интервенционной  
кардиоангиологии, заведующий  
кафедрой интервенционной  
кардиоангиологии  
Первого МГМУ  
им. И.М. Сеченова МЗ РФ

**Н.Г. Кадников,**  
доктор юридических наук,  
профессор

**И.А. Калинин,**  
кандидат педагогических наук,  
доцент, начальник Московского  
университета МВД России  
имени В.Я. Кикотя

**О.С. Капинус,**  
доктор юридических наук,  
профессор, Почетный работник  
прокуратуры РФ, ректор  
Университета Генеральной  
прокуратуры РФ

**Н.Н. Карпов,**  
доктор юридических наук,  
профессор, заведующий  
кафедрой Университета  
прокуратуры Российской  
Федерации, почетный  
работник прокуратуры  
Российской Федерации,  
заслуженный работник  
прокуратуры Российской  
Федерации

**О.Г. Карпович,**  
доктор политических наук,  
доктор юридических наук,  
профессор, руководитель  
Центра сравнительно-правовых  
исследований, Институт  
США и Канады РАН

**А.В. Кикоть,**  
кандидат юридических наук,  
заместитель Генерального  
прокурора РФ

**М.Н. Кобзарь-Фролова,**  
доктор юридических наук,  
профессор, временно и.о.  
заведующей сектором  
административного права  
и административного процесса  
Института государства  
и права РАН

**П.В. Крашенинников,**  
доктор юридических наук,  
профессор, Заслуженный  
юрист РФ, председатель  
Комитета по гражданскому,  
уголовному, арбитражному  
и процессуальному  
законодательству  
Государственной Думы РФ,  
заместитель председателя  
Редакционной коллегии

**А.А. Крымов,**  
доктор юридических наук,  
профессор, начальник  
Санкт-Петербургского  
университета ФСИН России

**В.Л. Кубышко,**  
кандидат педагогических наук,  
начальник Департамента  
государственной службы  
и кадров МВД России

**Е.И. Кузнецова,**  
доктор экономических наук,  
профессор

**А.А. Ласкин,**  
доктор педагогических наук,  
профессор

**В.О. Лучин,**  
доктор юридических наук,  
профессор, Заслуженный  
деятель науки РФ,  
Заслуженный юрист РФ,  
судья Конституционного  
Суда РФ (в отставке)

**Н.П. Майлис,**  
доктор юридических наук,  
профессор, заслуженный  
деятель науки РФ,  
заслуженный юрист РФ

**В.Б. Мантусов,**  
доктор экономических наук,  
профессор, начальник  
Российской таможенной  
академии

**Г.Б. Мирзоев,**  
доктор юридических наук,  
профессор, Заслуженный  
юрист РФ, ректор Российской  
академии адвокатуры  
и нотариата

**А.Ю. Олимпиев,**  
кандидат юридических наук,  
доктор исторических наук

**В.С. Осипов,**  
доктор экономических наук

**Ю.С. Пилипенко,**  
доктор юридических наук,  
первый вице-президент  
Федеральной палаты  
адвокатов РФ

**В.В. Поляков,**  
Уполномоченный по правам  
ребенка в Орловской области

**Т.А. Портнова,**  
депутат Московской городской  
думы, председатель Комиссии  
по законодательству, регламенту,  
правилам и процедурам  
Московской городской думы,  
председатель Московского  
совета по делам женщин,  
семьи и молодежи

**А.А. Реан,**

доктор педагогических наук, профессор, заслуженный деятель науки РФ, член-корреспондент Российской академии образования, исполнительный директор проекта «Крепкая семья» партии «Единая Россия»

**В.М. Редкоус,**

доктор юридических наук, профессор, ведущий научный сотрудник сектора административного права и административного процесса Института государства и права РАН

**Г.М. Резник,**

кандидат юридических наук, заслуженный юрист РФ, первый вице-президент Адвокатской палаты г. Москвы

**О.Ю. Рой,**

российский писатель

**Б.В. Россинский,**

доктор юридических наук, профессор, Заслуженный юрист РФ

**Н.В. Румянцев,**

доктор юридических наук, ФКУ НИИ ФСИН России

**С.Г. Симагина,**

доктор экономических наук, директор Научно-исследовательского института образования и науки

**А.В. Симоненко,**

доктор юридических наук, профессор, начальник Краснодарского университета МВД России

**М.М. Султыгова,**

Уполномоченный по правам ребенка в Республике Ингушетия

**Е.Л. Таможник,**

Уполномоченный по правам ребенка в Тамбовской области

**Т.Ш. Тиникашвили,**

доктор экономических наук, профессор Северо-Осетинского государственного университета им. К.Л. Хетагурова

**С.В. Фёдоров,**

трехкратный чемпион мира, трехкратный обладатель кубка Стэнли

**А.Г. Хабибулин,**

доктор юридических наук, профессор

**А.М. Цалиев,**

доктор юридических наук, профессор, член Академии гуманитарных наук, член Академии юридических наук РФ

**Н.Ю. Штрекер,**

кандидат филологических наук, доктор педагогических наук, профессор

**Н.М. Чепурнова,**

доктор юридических наук, профессор, Заслуженный юрист РФ, профессор кафедры государственно-правовых дисциплин Института государственной службы и управления РАНХиГС при Президенте РФ

**А.А. Чистяков,**

доктор юридических наук, профессор

**Б.С. Эбзеев,**

доктор юридических наук, профессор, Заслуженный деятель науки РФ, Заслуженный юрист РФ, судья Конституционного Суда РФ (в отставке), член Центральной избирательной комиссии РФ

**М.А. Эскиндаров,**

доктор экономических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации, ректор Финансового университета при Правительстве РФ

**Н.Д. Эриашвили,**

кандидат исторических, юридических наук, доктор экономических наук, профессор, лауреат премии Правительства РФ в области науки и техники, главный редактор журнала «Защити меня»

**Н.А. Яковлева,**

начальник Управления по правам ребенка аппарата Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, заслуженный юрист РФ

***Зарубежные члены  
Редакционной коллегии*****Г.А. Василевич,**

доктор юридических наук, профессор, Заслуженный юрист Республики Беларусь

**Г. Квеситадзе,**

академик, президент Национальной академии наук Грузии

**Т.В. Гамкрелидзе,**

академик, Почетный президент Национальной академии наук Грузии

**А.В. Деметрашвили,**

доктор юридических наук, профессор (Республика Грузия)

**Л.Н. Тепман,**

доктор экономических наук, профессор, Израильская Независимая Академия Развития Наук (ИНАРН)

**Р. Чингиз,**

Президент Университета правоохранительных органов Монголии, профессор



# Защити меня

№ 1/2021

## СОДЕРЖАНИЕ

Журнал зарегистрирован  
Министерством РФ по делам  
печати, радиовещания  
и средств массовых коммуникаций

Свидетельство регистрации  
ПИ № ФС 77-9775

Главный редактор  
Объединенной редакции

**Н.Д. Эриашвили,**

д-р экон. наук, канд. юрид. и истор. наук,  
проф., лауреат премии Правительства  
РФ в области науки и техники

E-mail: professor60@mail.ru

Заместитель главного редактора

**И.Н. Гуледани,** канд. юрид. наук

Ответственный редактор,  
руководитель юридического отдела

**Ю.С. Потапова,** адвокат

Юридический отдел:

**Л.Ю. Грудцына,** д-р юрид. наук, проф.,  
адвокат, почетный адвокат России  
(г. Москва)

**М.Ю. Авдеев,** канд. юрид. наук,  
адвокат, почетный адвокат России  
(г. Москва)

**Е.Г. Амбарцумян,** адвокат  
(г. Великий Новгород)

**Я.Н. Бетирсултанов,** адвокат (г. Москва)

**Д.Г. Гулария,** адвокат (г. Москва)

**М.С. Дзейтов,** адвокат (г. Назрань)

**О.В. Капленко,** адвокат (г. Балашиха)

**В.П. Кузнецов,** адвокат (г. Мурманск)

**Р.В. Лавренов,** адвокат (г. Тверь)

**Р.С. Мишко,** адвокат (г. Москва)

Редактор **Г.П. Татаркина**

Верстка номера **М.А. Бакаян**

Оформление обложки **А.П. Яковлев**

Оригинал-макет подготовлен  
издательством «ЮНИТИ-ДАНА»

- Мнение редакции может не совпадать с точкой зрения авторов публикаций.
- Ответственность за содержание публикаций и достоверность фактов несут авторы материалов.
- В первую очередь редакция публикует материалы своих подписчиков.
- При перепечатке или воспроизведении любым способом, полностью или частично материалов журнала «Защити меня» ссылка на журнал обязательна.

### АДРЕС РЕДАКЦИИ:

123056, г. Москва,

ул. Большая Грузинская, д. 32, стр. 3

Тел.: 8(499) 253-47-35,

8(495) 943-04-54

### УЧРЕДИТЕЛЬ:

Фонд «Дом детей-сирот»

123056, г. Москва,

ул. Большая Грузинская, д. 32, стр. 3

Формат 60 × 84 1/8.

Печ. л. 10,5. Тираж 1000 экз.

Подписано в печать 20.05.2021 г.

Цена договорная

Отпечатано в цифровой типографии

«Буки Веди», 105066, Москва,

ул. Новорязанская, д. 38, стр. 1,

пом. IV

Заказ №

**Круглый стол «Актуальные проблемы защиты субъективных прав в современных условиях»** ..... 6

**Л.В. Борисова.** ЗАЩИТА ПРАВ МНОГОДЕТНЫХ СЕМЕЙ В УСЛОВИЯХ НЕСОВЕРШЕНСТВА РЕГИОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ..... 8

**И.А. Васькина.** ПРАВОВОЕ ПРОСВЕЩЕНИЕ, ОСУЩЕСТВЛЯЕМОЕ ОРГАНАМИ ПРОКУРАТУРЫ, В МЕХАНИЗМЕ ЗАЩИТЫ ПРАВ, СВОБОД И ЗАКОННЫХ ИНТЕРЕСОВ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ ..... 12

**А.П. Горелик.** К ВОПРОСУ О ЗАЩИТЕ ПРАВ РЕБЕНКА, РОЖДЕННОГО СУРРОГАТНОЙ МАТЕРЬЮ ..... 16

**А.В. Гришин.** О РОЛИ ПРОКУРОРА В СУДЕБНОЙ ЗАЩИТЕ ПРАВ И ЗАКОННЫХ ИНТЕРЕСОВ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ .... 22

**Э.Р. Исламова.** ОСОБЕННОСТИ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ПРИ РЕАЛИЗАЦИИ НАЦИОНАЛЬНОГО ПРОЕКТА «ОБРАЗОВАНИЕ» ..... 27

**А.Ю. Кирсанов, А.А. Кальгина.** ОБ ОБЕСПЕЧЕНИИ ПРАВ ДЕТЕЙ, НАХОДЯЩИХСЯ ПОД ОПЕКОЙ, В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ..... 33

**Е.А. Куницына.** АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ЗАЩИТЫ ПРАВ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ НА ОБРАЗОВАНИЕ СРЕДСТВАМИ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ..... 37

**А.А. Мецгер.** ЗАЩИТА ПРАВ И ЗАКОННЫХ ИНТЕРЕСОВ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ КАК НАЦИОНАЛЬНЫЙ ПРИОРИТЕТ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ..... 45

**М.Л. Огурцова.** ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВА РЕБЕНКА НА ВОСПИТАНИЕ В СЕМЬЕ ..... 50

**Н.Д. Пятибратова.** ПРАВОВАЯ ОХРАНА НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ ОТ ЖЕСТОКОГО ОБРАЩЕНИЯ ..... 54

**И.В. Рыжих.** ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ БЕСПЛАТНОГО ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ МНОГОДЕТНЫМ СЕМЬЯМ ..... 59

**Т.С. Сенчева.** ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОВ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫМИ ОРГАНИЗАЦИЯМИ ПРИ РАБОТЕ С СЕМЬЯМИ, НАХОДЯЩИМИСЯ В СОЦИАЛЬНО ОПАСНОМ ПОЛОЖЕНИИ ..... 65

**Е.В. Чупрова.** О НЕКОТОРЫХ ПРОБЛЕМАХ РЕАЛИЗАЦИИ ГРАЖДАНАМИ ПРАВА НА СОЦИАЛЬНЫЕ ПОСОБИЯ В СВЯЗИ С ОСУЩЕСТВЛЕНИЕМ УХОДА ЗА ДЕТЬМИ ..... 69

**Н.Д. Эриашвили.** О РОЛИ ПРОКУРАТУРЫ В ЗАЩИТЕ ПРАВ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ..... 74

**Е.Ю. Зинченко, И.Г. Евсеева, Е.Н. Хазов.** ПРАВОВОЕ ПОЛОЖЕНИЕ РЕБЕНКА В УСЛОВИЯХ ВЫНУЖДЕННОЙ МИГРАЦИИ ..... 78

# Protect me

№ 1/2021

## CONTENT

<b>Round table «Actual problems of protection of subjective rights in modern conditions» .....</b>	<b>6</b>
<b>L.V. Borisova. PROTECTION OF THE RIGHTS OF LARGE FAMILIES IN CONDITIONS IMPERFECTION OF REGIONAL LEGISLATION .....</b>	<b>8</b>
<b>I.A. Vaskina. LEGAL EDUCATION CARRIED OUT BY THE PROSECUTION AUTHORITIES, IN THE MECHANISM OF PROTECTION OF THE RIGHTS, FREEDOMS AND LEGAL INTERESTS OF MINORS .....</b>	<b>12</b>
<b>A.P. Gorelik. ON THE ISSUE OF PROTECTING THE RIGHTS OF A CHILD BORN BY A SURROGATE MOTHER .....</b>	<b>16</b>
<b>A.V. Grishin. ON THE ROLE OF THE PROSECUTOR IN THE JUDICIAL PROTECTION OF THE RIGHTS AND LEGITIMATE INTERESTS OF MINORS .....</b>	<b>22</b>
<b>E.R. Islamova. FEATURES OF THE PROSECUTOR'S SUPERVISION OVER THE IMPLEMENTATION OF THE LEGISLATION IN THE IMPLEMENTATION OF THE NATIONAL PROJECT "EDUCATION" .....</b>	<b>27</b>
<b>A.Yu. Kirsanov, A.A. Kalgina. ON ENSURING THE RIGHTS OF CHILDREN UNDER GUARDIANSHIP IN THE RUSSIAN FEDERATION .....</b>	<b>33</b>
<b>E.A. Kunitsyna. ACTUAL PROBLEMS OF PROTECTING THE RIGHTS OF MINORS TO EDUCATION BY MEANS OF PROSECUTORIAL SUPERVISION .....</b>	<b>37</b>
<b>A.A. Metzger. PROTECTION OF THE RIGHTS AND LEGITIMATE INTERESTS OF MINORS AS A NATIONAL PRIORITY OF THE RUSSIAN FEDERATION .....</b>	<b>45</b>
<b>M.L. Ogurtsova. PROBLEMS OF THE IMPLEMENTATION OF THE CHILD'S RIGHT TO UPBRINGING IN THE FAMILY .....</b>	<b>50</b>
<b>N.D. Pyatibratova. LEGAL PROTECTION OF MINORS FROM CRUEL TREATMENT .....</b>	<b>54</b>
<b>I.V. Ryzhikh. LEGAL REGULATION OF FREE PROVISION OF LAND PLOTS TO LARGE FAMILIES .....</b>	<b>59</b>
<b>T.S. Sencheva. PROSECUTOR'S SUPERVISION OVER THE IMPLEMENTATION OF LAWS BY EDUCATIONAL ORGANIZATIONS WHEN WORKING WITH FAMILIES IN A SOCIALLY DANGEROUS SITUATION .....</b>	<b>65</b>
<b>E.V. Chuprova. ABOUT SOME PROBLEMS OF CITIZENS' REALIZATION OF THE RIGHT ON SOCIAL BENEFITS IN CONNECTION WITH THE IMPLEMENTATION OF CHILD CARE .....</b>	<b>69</b>
<b>N.D. Eriashvili. ON THE ROLE OF THE PROSECUTOR'S OFFICE IN PROTECTING THE RIGHTS OF MINORS IN THE RUSSIAN FEDERATION .....</b>	<b>74</b>
<b>E.Yu. Zinchenko, I.G. Evseeva, E.N. Khazov. THE LEGAL STATUS OF THE CHILD IN THE CONDITIONS OF FORCED MIGRATION .....</b>	<b>78</b>

## КРУГЛЫЙ СТОЛ «АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ЗАЩИТЫ СУБЪЕКТИВНЫХ ПРАВ В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ»

Round table «Actual problems of protection of subjective rights in modern conditions»

23 апреля 2021 г. состоялся круглый стол на тему «Актуальные проблемы защиты субъективных прав в современных условиях», организованный кафедрой гражданско-правовых дисциплин Университета прокуратуры Российской Федерации совместно с юридическим факультетом при информационно-правовой поддержке СПС «КонсультантПлюс».



В работе круглого стола приняли участие научные и педагогические работники Университета прокуратуры Российской Федерации, практические работники органов прокуратуры, а также представители ряда московских вузов.

На круглом столе основное внимание было уделено актуальным проблемам защиты органами прокуратуры и иными органами государствен-

ной власти, органами местного самоуправления прав и законных интересов детей на охрану жизни и здоровья, образование, социальное обеспечение; жилищных, трудовых и иных их прав, свобод и законных интересов.

С приветственным словом выступили декан юридического факультета Университета В.С. Троицкий и заведующий кафедрой гражданско-правовых дисциплин А.П. Горелик, которые подчеркнули важность и актуальность заявленных к обсуждению вопросов и пожелали плодотворной работы его участникам.



Отдельные материалы круглого стола публикуются в предлагаемом вниманию читателей номере журнала.



УДК 347  
ББК 67.404

## ЗАЩИТА ПРАВ МНОГОДЕТНЫХ СЕМЕЙ В УСЛОВИЯХ НЕСОВЕРШЕНСТВА РЕГИОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

**Лилия Владимировна БОРИСОВА,**  
кандидат юридических наук, доцент,  
старший научный сотрудник сектора  
гражданского права, гражданского  
и арбитражного процесса Института  
государства и права Российской академии наук  
**E-mail:** lilya-borisova@yandex.ru

**Аннотация.** На основании анализа материалов судебной практики доказано, что сведения о регистрации членов многодетной семьи по месту жительства могут по общему правилу свидетельствовать о месте их жительства, пока не предоставлены доказательства, подтверждающие место жительства по иным основаниям. При этом во внимание могут быть приняты длительность проживания в жилом помещении, оплаченные счета за коммунальные услуги, договор найма жилого помещения, решение суда об установлении факта проживания на определенной территории и др.

**Ключевые слова:** место жительства; место регистрации по месту жительства; многодетная семья; социальная поддержка.

---

## PROTECTION OF THE RIGHTS OF LARGE FAMILIES IN CONDITIONS IMPERFECTION OF REGIONAL LEGISLATION

**Lilia Vladimirovna BORISOVA,**  
Candidate of Legal Sciences, Associate Professor,  
Senior Researcher of the Sector of civil law,  
Civil and Arbitration Process  
of the Institute of State and Law, Russian Academy of Sciences  
**E-mail:** lilya-borisova@yandex.ru

**Abstract.** Based on the analysis of the materials of judicial practice, it has been proved that information on the registration of members of a large family at the place of residence can, as a general rule, indicate their place of residence, until evidence is provided confirming the place of residence on other grounds. In this case, the duration of residence in a residential building, paid utility bills, a rental agreement, a court decision on establishing the fact of residence in a certain territory, etc. can be taken into account.

**Keywords:** place of residence; place of registration at the place of residence; large family; social support.

---

**В** современной России особое значение в реализации гарантированных Конституцией Российской Федерации прав придают такой ценности, как право граждан на место жительства (ст. 27 Конституции РФ<sup>1</sup>).

Согласно действующему в настоящее время региональному законодательству, с точ-

ным определением места жительства связано предоставление многодетным семьям различного рода социальных услуг. Так, в постановлении Правительства Московской области от 12 декабря 2017 г. № 1029/45 «Об утверждении порядка выдачи удостоверения многодетной семьи» (далее — Порядок выдачи удостоверения многодетной семьи) прямо

указано, что для получения удостоверения многодетной семьи заявитель представляет в территориальное структурное подразделение Министерства социального развития Московской области или в МФЦ документы, подтверждающие место жительства заявителя, супруга (супруги) заявителя, детей, достигших 14 лет, в Московской области (абз. 5 п. 6). Место жительства на территории Московской области необходимо для бесплатного предоставления многодетным семьям земельных участков<sup>2</sup>, постановки на учет в качестве нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма<sup>3</sup>, и др.



Правоприменительная практика свидетельствует о том, что в большинстве случаев государственные органы связывают место жительства членов многодетных семей с местом их регистрации по месту жительства, основываясь на положении ст. 2 Закона РФ от 25 июня 1993 г. № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» (далее — Закон о праве граждан РФ на свободу передвижения). В данной правовой норме приведены основные понятия, которые используются в целях указанного нормативного правового акта, к их числу отнесено и понятие места жительства, в содержании которого подчеркивается, что это жилое помещение, где гражданин зарегистрирован по месту жительства. Руководствуясь данным определением государственные органы отказывают в реализации прав многодетных семей в случае, если кто-либо из ее членов (дети, супруг или супруга) не имеет регистрации по месту жительства в регионе предоставления услуг.

Так, Сергиево-Посадским управлением социальной защиты населения Министерства социального развития Московской области было отказано заявителю Ч.Я. в выдаче удостоверения многодетной семьи ввиду отсутствия у детей Ч.Я. регистрации на территории Московской области. Законность отка-

за сотрудники управления связали с определением места жительства детей заявителя с местом их регистрации в г. Абакане (Республика Хакассия), сославшись на положение ст. 2 Закона о праве граждан РФ на свободу передвижения<sup>4</sup>.

Действительно, исходя из дефиниции понятия места жительства в ст. 2 Закона о праве граждан РФ на свободу передвижения, а также Правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах РФ, утвержденных постановлением Правительства РФ от 23 апреля 1996 г. № 512 (далее — Правила № 512), место жительства гражданина, по общему правилу, должно совпадать с местом его регистрации по месту жительства. Как указано в абз. 2 п. 1 Правил № 512, регистрационный учет устанавливается в целях обеспечения необходимых условий для реализации гражданами своих прав и свобод, а также исполнения ими обязанностей перед другими гражданами, государством и обществом.

Тем не менее, полагаем, что в гражданско-правовом значении понятие «место жительства» не может быть сведено только к месту регистрации членов многодетной семьи по месту жительства.

Во-первых, понятие места жительства, в соответствии со ст. 2 Закона о праве граждан РФ на свободу передвижения, дано ис-





ключительно для целей применения данного Закона.

Во-вторых, регистрация сама по себе не может служить условием реализации прав и свобод граждан, предусмотренных Конституцией РФ, законами РФ и законами республик, входящих в состав РФ (ст. 3 Закона о праве граждан РФ на свободу передвижения). На это неоднократно указывал Конституционный Суд РФ<sup>5</sup>.

В-третьих, понятие «место жительства» определяется не только Законом РФ о праве граждан РФ на свободу передвижения, но и иными правовыми нормами, в частности п. 1 ст. 20 ГК РФ, согласно которому местом жительства признается место, где гражданин постоянно или преимущественно проживает. Существующая судебная практика сводится преимущественно к пониманию под постоянным местом жительства места, где гражданин обосновался в силу сложившихся обстоятельств. Под местом преимущественного проживания понимается место, где гражданин проживает больше, чем в других местах, либо вынужден находиться в силу сложившихся обстоятельств<sup>6</sup>.

В-четвертых, обобщение материалов судебной практики свидетельствует о том, что место жительства гражданина может быть подтверждено различными юридическими фактами, не обязательно связанными с регистрацией. Во внимание могут быть приняты длительность проживания членов многодетной семьи в жилом помещении, договор найма жилого

помещения, акт о вселении, оплаченные счета за коммунальные услуги, решение суда об установлении факта проживания гражданина на определенной территории и др.<sup>7</sup> В определении Верховного Суда РФ от 22 июня 2005 г. № 93-Г05-7, в частности, указано, что «регистрация не входит в понятие «место жительства» и является лишь одним из обстоятельств, отражающих факт нахождения гражданина по месту жительства или пребывания»<sup>8</sup>.

С указанной точки зрения постановления судов, основанные на подтверждении места жительства гражданина не только актом регистрации по месту жительства, но и иными основаниями, представляются более обоснованными.

К примеру, по делу, рассмотренному Ступинским городским судом Московской области, истец М. обратилась с заявлением в суд об установлении факта проживания ее многодетной семьи на территории Московской области и признании за ней права на бесплатное получение земельного участка. Истец указала, что с 2011 г. зарегистрирована по месту жительства в г. Москва, хотя с 2010 г. фактически всегда проживала со своей семьей в г. Ступино у своих родителей или у родителей мужа.

Суд признал за истцом право постановки на учет в целях предоставления земельного участка, подтвердив проживание ее многодетной семьи на территории Московской области на основании следующих доказательств: (1) истец М. является многодетной матерью троих несовершеннолетних детей, зарегистрирована на территории Ступинского района Московской области; (2) справками из детской поликлиники и женской консультации в г. Ступино подтверждается, что М. состояла на учете по беременности и на учете с детьми с момента их рождения; (3) справкой их лица подтверждается обучение детей истца М. в школе № 12 г. Ступино; (4) из копии трудовой книжки ист-

ца М. следует, что она с 2007 г. осуществляла трудовую деятельность в организациях г. Ступино; (5) справкой главы Управы района Чертаново Южное г. Москвы подтверждается, что истец на учете для получения земельного участка не состояла<sup>9</sup>.

Из приведенного следует, что регистрация членов многодетной семьи по месту жительства может не совпадать с местом их жительства и не может служить условием реализации прав на получение социальной поддержки. Исходя из этого, полагаем, что при в приведенном примере при решении вопроса о выдаче (отказе в выдаче) удостоверения многодетной семьи в Московской области, определяя место жительства заявителя, его супруга и детей, достигших 14-летнего возраста (п. 6 Порядка выдачи удостоверения многодетной семьи), государственному органу следовало в качестве общего правила исходить из данных о месте регистрации членов многодетной семьи по месту жительства в Московской области. Однако в случае если заявителем предоставлены документы, подтверждающие место жительства по иным основаниям, они должны быть приняты во внимание и учтены при вынесении соответствующего решения. Именно такой подход позволит обеспечить защиту прав многодетных семей на получение социальной поддержки в условиях несовершенства регионального и иного законодательства.

<sup>1</sup> Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных законами РФ о поправках к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ, от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ, от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ, от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ, от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ // Российская газета. 1993. 25 декабря; Официальный интернет-портал правовой информации [www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)

<sup>2</sup> Статьи 3, 4 Закона Московской области от 1 июня 2011 г. № 73/2011-ОЗ «О бесплатном предоставлении земельных участков многодетным семьям в Московской области» (с изм. на 2 марта 2021 г.) // Ежедневные новости. Подмосковье. 2011. 4 июня.

<sup>3</sup> Статья 1 Закона Московской области от 21 июля 2017 г. № 140/2017-ОЗ «О внесении изменений в Закон Московской области «О порядке ведения учета граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма» // Официальный сайт Правительства Московской области [www.mosreg.ru](http://www.mosreg.ru)

<sup>4</sup> Определение Первого Кассационного Суда общей юрисдикции от 25 января 2021 г. по делу № 88-693/2021 [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://www.consultant.ru/>

<sup>5</sup> См., например, постановления КС РФ от 24 ноября 1995 г. № 14-П, от 4 апреля 1996 г. № 9-П, от 15 января 1998 г. № 2-П, от 2 февраля 1998 г. № 4-П, от 2 июня 2011 г. № 11-П, от 30 июня 2011 г. № 13-П; определения от 13 июля 2000 г. № 185-О, от 6 октября 2008 г. № 619-О-П, от 13 октября 2009 г. № 1309-О-О и др. [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://www.consultant.ru/>

<sup>6</sup> См., в частности, апелляционные определения Московского городского суда от 24 июля 2013 г. по делу № 11-23418/13, СК по гражданским делам ВС Кабардино-Балкарской Республики от 5 ноября 2015 г. по делу № 33-1305/2015; определения СК по гражданским делам Свердловского областного суда от 25 ноября 2015 г. по делу № 33-17335/2015, СК по гражданским делам Краснодарского краевого суда от 9 февраля 2016 г по делу № 33-1841/2016 и др. [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://www.consultant.ru/>

<sup>7</sup> См., например, определения СК по гражданским делам Верховного Суда РФ от 24 февраля 2015 г. по делу № 47-КГ14-13, Четвертого кассационного суда общей юрисдикции от 6 февраля 2020 г. № 88-2970/2020 по делу № 2-675/2019; постановление Арбитражного суда Центрального округа от 3 апреля 2019 г. № Ф10-674/2019 по делу № А14-9567/2018 и др. [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://www.consultant.ru/>

<sup>8</sup> Режим доступа: <http://www.consultant.ru/>

<sup>9</sup> Решение Ступинского городского суда Московской области от 13 мая 2016 г. № 2-1076/2016 [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://www.consultant.ru/>

УДК 343  
ББК 67

## ПРАВОВОЕ ПРОСВЕЩЕНИЕ, ОСУЩЕСТВЛЯЕМОЕ ОРГАНАМИ ПРОКУРАТУРЫ, В МЕХАНИЗМЕ ЗАЩИТЫ ПРАВ, СВОБОД И ЗАКОННЫХ ИНТЕРЕСОВ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ

Ирина Аркадьевна ВАСЬКИНА,  
научный сотрудник  
Университета прокуратуры  
Российской Федерации

**Аннотация.** В статье рассматривается деятельность органов прокуратуры по правовому просвещению и правовому информированию несовершеннолетних в русле реализации государственной политики России в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан. Показав особую роль и место прокуратуры в системе субъектов правоотношений в сфере правового просвещения, автор обосновал зависимость профилактики правонарушений от качества работы прокурора по правовому просвещению и правовому информированию.

**Ключевые слова:** правовое просвещение; правовое информирование; профилактика; правовое сознание; прокуратура; законность; правопорядок.

## LEGAL EDUCATION CARRIED OUT BY THE PROSECUTION AUTHORITIES, IN THE MECHANISM OF PROTECTION OF THE RIGHTS, FREEDOMS AND LEGAL INTERESTS OF MINORS

Irina Arkadyevna VASKINA,  
Researcher of the University Prosecutor's  
Office Russian Federation

**Abstract.** The article deals with the activities of the prosecutor's office on legal education and legal information of minors in line with the implementation of the state policy of Russia in the field of legal literacy and legal awareness of citizens. Showing the special role and place of the prosecutor's office in the system of subjects of legal relations in the field of legal education, the author justified the dependence of the prevention of offenses on the quality of work on legal education.

**Keywords:** legal education; legal information; prevention; legal consciousness; prosecutor's office; legality; law and order.

Работа по правовому просвещению и взаимодействию с общественностью является одним из направлений прокурорской деятельности, неотъемлемой частью системы профилактики правонарушений, служебной обязанностью каждого прокурорского работника и проводится в русле государ-

ственной политики в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан<sup>1</sup>.

Основная функция прокуратуры — осуществление надзора за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории страны. Однако для достижения поставлен-

ных перед прокуратурой целей недостаточно ограничиваться лишь надзорной деятельностью. Если не довести до сведения граждан содержание правовых норм (или нормы неверно трактуется ими), то все это ведет к многочисленным правонарушениям.

Несмотря на то, что незнание закона должностными лицами или гражданами не освобождает их от ответственности за его несоблюдение, государством в лице государственных органов принимаются меры к минимизации негативных последствий нарушения этого принципа посредством реализации превентивных мер<sup>2</sup>. Совершенно очевидно, что «лучше предупреждать преступления, чем карать за них. Это составляет цель любого законодательства, которое, в сущности, является искусством вести людей к наивысшему счастью или к возможно меньшему несчастью, если рассуждать с точки зрения соотношения добра и зла в нашей жизни»<sup>3</sup>.

Между тем, вряд ли может быть оспорено мнение, что противодействие современным правонарушениям требует разноплановых общественных усилий, которые могут быть успешными только в том случае, если они не ограничиваются мерами воздействия, а включают широкий комплекс социальных и специальных предупредительных мер, направленных на устранение причин и условий совершения подобных действий.

В системе организационно-правового обеспечения деятельности различных субъектов по правовому просвещению важное место занимает Федеральный закон от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации»<sup>4</sup> (далее — Закон о профилактике правонарушений), ст. 18 которого к различным формам профилактического воздействия относит в первую очередь правовое просвещение и правовое информирование. При этом названный Закон в качестве субъектов профилактики правонарушений указывает органы прокуратуры Российской Федерации (п. 2 ч. 1 ст. 5).

Объектами правового просвещения являются все категории граждан, но правовое



просвещение несовершеннолетних продолжает оставаться одним из значимых направлений деятельности прокуратуры. Внесенными в истекшем году изменениями в Конституцию Российской Федерации, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г., провозглашено, что дети являются важнейшим приоритетом государственной политики Российской Федерации (ст. 67.1).

Крайне важно создать действенный механизм защиты прав несовершеннолетних, особую роль в котором играют органы прокуратуры<sup>5</sup>. Ключевыми предпосылками успешного решения поставленных задач в сфере защиты прав детей являлись правильное определение приоритетных направлений надзора, эффективная организация работы и его планирование с учетом состояния законности, организация ежедневного мониторинга сведений о нарушениях прав несовершеннолетних и обеспечение незамедлительного реагирования на факты жестокого обращения с детьми, физического и сексуального насилия в отношении детей, грубого и массового нарушения их прав.

На систематической основе прокурорами проводятся мероприятия просветительского характера среди школьников и студентов, в обязательном порядке доводятся до сознания молодых людей требования закона о неотвратимости наказания за преступления и иные правонарушения.

Огромное профилактическое значение имеет правовое просвещение несовершеннолетних, склонных к противоправным поступкам, с целью формирования в их сознании понимания неотвратимости наказания за преступления и правонарушения. Прокурорами регулярно проводятся профилакти-

ческие беседы с подростками, состоящими на учете в подразделениях по делам несовершеннолетних, и их родителями. Лекции касаются административной и уголовной ответственности за правонарушения и преступления в сфере незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ.

В 2020 г. проведено почти 500 тыс. мероприятий по правовому просвещению. 69 328 (13,9%) из них были направлены на распространение информации о противодействии преступности несовершеннолетних и по нарушению их прав.

Основными темами выступлений прокуроров в этой сфере деятельности стали вопросы о положениях Конвенции по правам 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 условиях ограничений на проведение массовых мероприятий, установленных в связи с мерами по нераспространению новой коронавирусной инфекции (COVID-19) на территории Российской Федерации, органами прокуратуры используются современные технологии для проведения дистанционных мероприятий по правовому просвещению. На площадках интернет-платформ проводятся удаленные встречи с учащимися образовательных организаций.

Для расширения охвата целевой аудитории правовое просвещение и правовое информирование осуществляются во взаимодействии со средствами массовой информации. Сообщения правового характера публикуются на интернет-сайтах органов прокуратуры, органов государственной власти и органов местного самоуправления. Всего органами прокуратуры Российской Федерации в 2020 г. в СМИ и на интернет-ресурсах опубликовано 291 748 выступлений прокуроров по правовому просвещению в СМИ, что по сравнению с 2019 г. (270 018) составило рост на 8%.

Высокую эффективность в практике правовой пропаганды показывает использование информационно-разъяснительных материалов и социальной рекламы. Информирование граждан о деятельности органов прокуратуры решалось с помощью современных информационных технологий, путем увеличения количества подготовки материалов с 19 666 в 2019 г. до 23 683 в прошлом году (+20,4%).

Во исполнение п. 1.3 постановления Координационного совещания руководителей правоохранительных органов Российской Федерации от 17 июля 2020 г. № 1 «О состоянии работы правоохранительных и контролирующих органов по предупреждению, выявлению, пресечению и расследованию преступлений, связанных с посягательствами на безопасность в сфере использования информационно-коммуникационных технологий, включая критическую информационную инфраструктуру Российской Федерации» приняты меры по усилению эффективности профилактической работы с населением, повышению уровня правовой и финансовой грамотности граждан, пропаганде «компьютерной гигиены», что актуально в первую очередь для молодого поколения.

На основе анализа информации о состоянии законности и правопорядка в данной сфере прокурорами осуществлялись разнообразные мероприятия по правовому просвещению и правовому информированию, в ходе которых разъяснялись основы безопасного использования банковских карт и способы защиты от телефонных мошенников, а также порядок обращения граждан в правоохранительные органы, подвергшихся действиям злоумышленников, доводилась информация о способах обмана, применяемых мошенниками, и необходимых мерах предосторожности.

На сайтах органов государственной власти и органов местного самоуправления, сайтах прокуратур субъектов Российской Федерации и в социальных сетях Instagram, Facebook, ВКонтакте, YouTube организованы отдельные разделы, в которых регулярно размещается информация о том, как гражданам отличить официальные сайты от фишинговых, недостоверную информацию о быстром получении финансово-

го дохода от официальных публикаций кредитных организаций, почему нельзя переходить по навязанным в рекламе ссылкам на сторонние сайты и оставлять о себе персональные данные, чем опасно участие в финансовых пирамидах и т.д.

В 2020 г. впервые прошел Всероссийский конкурс на лучшую работу по правовому просвещению и правовому информированию, учрежденный приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 17 августа 2020 г. № 427 «О ежегодном Всероссийском конкурсе на лучшую работу по правому просвещению и правовому информированию». По итогам первого этапа конкурса, проведенного с 1 сентября 2020 г. по 1 октября 2020 г. в прокуратурах субъектов Российской Федерации, приравненных к ним военных и иных специализированных прокуратурах, в Генеральную прокуратуру Российской Федерации поступило 168 работ в форме видеороликов, памяток, буклетов, плакатов и аудиороликов. Представленные работы имели различную тематику, в том числе по защите прав несовершеннолетних.

Внесенные в 2020 г. изменения в Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» о воспитательной составляющей образовательного процесса требуют от прокуроров принятия дополнительных мер по корректировке надзорной деятельности в данной сфере, в рамках которой надлежит оценивать действия органов, осуществляющих управление в сфере образования, по актуализации образовательных программ, в рамках которых должны быть предусмотрены мероприятия, направленные на формирование у детей активной жизненной позиции, гражданственности и патриотизма, укомплектованию штата образовательных организаций

педагогами-психологами, разработке и внедрению в образовательных организациях программ и методик, направленных на формирование законопослушного поведения школьников.

Поскольку данное направление деятельности органов прокуратуры имеет серьезный профилактический потенциал, играет значительную роль в формировании общественного мнения и повышении авторитета органов прокуратуры, возникает насущная потребность постоянного повышения эффективности работы прокуроров по правовому просвещению и правовому информированию граждан.

<sup>1</sup> Основы государственной политики Российской Федерации в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан, утвержденные Президентом Российской Федерации 28 апреля 2011 г. Пр-1168 // Российская газета. 2011. 14 мая.

<sup>2</sup> Теоретические основы предупреждения преступности на современном этапе развития российского общества / под общ. ред. Р.В. Жубрина. М.: Академия Ген. прокуратуры РФ, 2016. С. 11.

<sup>3</sup> Беккариа Ч. О преступлениях и наказаниях. М., 1995. С. 123.

<sup>4</sup> Путин В.В. призывает с детства прививать правовую культуру // URL: <https://ria.ru/society/20080214/99217469.html> (дата обращения: 25.03.2021).

<sup>5</sup> Защита прокурором прав несовершеннолетних, пребывающих в организациях для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей: монография. М.: Проспект, 2020; Противодействие преступности несовершеннолетних: информационно-аналитический обзор (направлен в Генеральную прокуратуру Российской Федерации); Криминологические проблемы поведения несовершеннолетних и молодежи, пути их решения: сб. материалов Всерос. науч.-практ. конф. (г. Москва, 21 января 2020 г.) / под общ. ред. О.С. Капинус; Ун-т прокуратуры РФ. М., 2020.



УДК 347.6  
ББК 67

## К ВОПРОСУ О ЗАЩИТЕ ПРАВ РЕБЕНКА, РОЖДЕННОГО СУРРОГАТНОЙ МАТЕРЬЮ

**Анатолий Павлович ГОРЕЛИК,**  
кандидат юридических наук, доцент,  
заведующий кафедрой гражданско-правовых дисциплин  
Университета прокуратуры Российской Федерации  
E-mail: apg-1962@yandex.ru

**Аннотация.** В статье рассматриваются отдельные проблемные аспекты суррогатного материнства. Анализируются и разграничиваются такие понятия, как биологический, генетические и нареченный родитель. Рассматриваются отдельные проблемные вопросы определения судьбы ребенка, рожденного суррогатной матерью. Предлагаются меры, направленные на упорядочение института суррогатного материнства и его максимальное ограничение.

**Ключевые слова:** суррогатное материнство; суррогатная мать; генетические родители; генетические доноры; права ребенка.

## ON THE ISSUE OF PROTECTING THE RIGHTS OF A CHILD BORN BY A SURROGATE MOTHER

**Anatoly Pavlovich GORELIK,**  
Candidate of Law, Associate Professor,  
Head of the Department of Civil Law Disciplines,  
University of the Prosecutor's Office of the Russian  
E-mail: apg-1962@yandex.ru

**Abstract.** The article discusses the individual problematic aspects of surrogate maternity. The concepts of such as biological, genetic and nasal parents are analyzed and distinguished. Separate problematic issues of determining the fate of a child born by a surrogate mother are considered. Measures are proposed to streamline the Institute of Surrogate Motherhood and its maximum limitation.

**Keywords:** surrogate motherhood; surrogate mother; genetic parents; genetic donors; Rights of the child.

С развитием научно-технического прогресса вопросы искусственной репродукции человека стоят как никогда остро.

Искусственная инсеминация, донорство эмбриональных клеток, экстракорпоральное оплодотворение, суррогатное материнство стали повседневной реальностью современного общества<sup>1</sup>.

Репродуктивные технологии, а также возможность криоконсервации яйцеклеток с последующим созданием эмбрионов позволяют иметь детей не только в период жизни их биологических родителей, но и после их смерти.

В связи с этим не за горами возникновение правовых проблем, связанных не только с закреплением родства между биологическим донором (отцом/матерью), но и имущественным обеспечением таких детей, в частности, отношение их к наследникам умершего.

Вместе с тем, и в одном, и в другом случае используется экстракорпоральное оплодотворение и недалек тот час, когда производство потомства может выйти на более высокий уровень вспомогательных репродуктивных технологий, при котором воспроизводство потомства будет возможно без участия женщины. Указанные возможности на

данном этапе в большей степени носят теоретический характер, в отличие от бурно развивающегося в России суррогатного материнства.

Суррогатное материнство в подавляющем большинстве зарубежных стран запрещено законом (в Австрии, Германии, Франции, Швеции, некоторых штатах США). В некоторых странах его применение ограничено. Так, например, в Австралии, Великобритании, Венгрии, Израиле, Канаде и ряде иных стран законодательное разрешение получило лишь некоммерческое суррогатное материнство<sup>2</sup>.

Россия находится в числе тех немногих стран, в которых разрешено не только некоммерческое (безвозмездное), но и коммерческое суррогатное материнство. Законодательное закрепление оно получило с принятием Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации»<sup>3</sup>.

С тех пор не прекращаются дискуссии относительно не только несовершенства правового регулирования института суррогатного материнства, но и целесообразности его существования.

Неурегулированность многих вопросов правового положения ребенка, рожденного суррогатной матерью, требует серьезной проработки правоприменительной и судебной практики, выработки на их основе предложений по корректировке не только норм семейного права, но и урегулирования имущественных, в том числе наследственных, отношений.

Вопросы наследования зачатыми при жизни наследодателя наследниками и родившимися живыми после его смерти были известны еще римскому праву. Однако к данной категории наследников относились лишь дети наследодателя, зачатые при его жизни и родившиеся живыми после открытия наследства. Аналогичные нормы были закреплены и в российском гражданском законодательстве<sup>4</sup>.



Новым ГК РФ указанная категория наследников была расширена. В соответствии со ст. 1116 ГК РФ к наследованию могут призываться граждане, находящиеся в живых в момент открытия наследства, а также зачатые при жизни наследодателя и родившиеся живыми после открытия наследства. То есть, законодатель предусмотрел возможность призвания к наследованию не только детей наследодателя, зачатых при его жизни, но и других наследников (внуков, братьев/сестер, племянников/племянниц и т.д.) в случае призвания наследников их очереди к наследованию.

Больших сложностей с призванием данных наследников к наследованию не должно возникнуть.

Однако в последнее время достаточно часто зачатие ребенка осуществляется с привлечением суррогатной матери. Суррогатное материнство представляет собой вынашивание и рождение ребенка (в том числе преждевременные роды) по договору, заключаемому между суррогатной матерью (женщиной, вынашивающей плод после переноса донорского эмбриона) и потенциальными родителями, чьи половые клетки использовались для оплодотворения, либо одинокой женщиной, для которых вынашивание и рождение ребенка невозможно по медицинским показаниям<sup>5</sup>. В результате такого способа деторождения могут возникнуть проблемы как у

биологических родителей, так и у суррогатной матери.

В соответствии с п. 4 ст. 51 СК РФ 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).

Следовательно, если суррогатная мать откажется передать ребенка генетическим родителям, то она становится матерью родившегося ребенка, так как законодательно предусмотрено право суррогатной матери

давать согласие на то, чтобы при государственной регистрации рождения ребенка его родителями были записаны генетические родители, что означает имеющуюся у нее возможность в записи акта о рождении ребенка записать себя матерью ребенка, что и фиксируется в свидетельстве о его рождении (п. 5 ст. 16 Федерального закона «Об актах гражданского состояния»), обуславливая тем самым для женщины, родившей ребенка, права и обязанности матери (ст. 47 СК РФ). Ввиду императивности данных норм стороны не могут ссылаться на условия договора, предусматривающие обязательную передачу ребенка генетическим родителям<sup>6</sup>.

Однако в период вынашивания суррогатной матерью ребенка возможны и иные варианты ситуации: смерть суррогатной матери во время родов либо непосредственно после них, но до предоставления согласия на регистрацию ребенка генетическими родителями; смерть одного или обоих генетических родителей до регистрации ими ребенка.

В этих случаях генетические родители, если следовать букве закона, не могут зарегистрировать ребенка в качестве своего по той же причине — отсутствие согласия суррогатной матери на регистрацию ребенка.

Кроме того, в настоящее время на законодательном уровне отсутствует юридическое закрепление понятий «биологический родитель», «генетический родитель» и «нареченный родитель»<sup>7</sup>, что, в свою очередь, также не способствует правовой регламентации отношений в сфере репродукции человека.



Осмелюсь полагать, что использование этих понятий как синонимов не только в научной литературе<sup>8</sup>, но и в судебной<sup>9</sup>, и правоприменительной практике по отношению ко всем родителям ошибочно.

Представляется, что таковыми биологическими

и генетическими родителями могут являться лишь супруги при ЭКО, так как не только генный материал используется при оплодотворении, но и биологические процессы происходят в утробе матери. И то, в подобной ситуации отец ребенка является генетическим родителем, а мать — биологическим. В случае естественного зачатия ребенка оба родителя являются биологическими родителями, в случае с суррогатным материнством генетическими родителями являются доноры, а биологической матерью является суррогатная мать. Видимо, по этой причине законодатель, не вдаваясь в детали, не отражая их, предоставил право суррогатной матери отказать в передаче ребенка генетическим донорам, так как последние лишь после юридического оформления (регистрации) становятся родителями.

Для женщины, родившей ребенка, регистрация является вторичной процедурой, формально закрепляющей отношение матери и ребенка, чего не скажешь о генетических родителях, для которых регистрация является основным условием признания их таковыми.

Нареченными (названными) родителями следует считать генетических родителей после регистрации ребенка и усыновителей/удо-

черителей, после признания их таковыми на основании решения суда.

Возвращаясь к договору суррогатного материнства, следует обратить внимание не только на отсутствие его четкой правовой регламентации и пробельность (неурегулированность) многих положений, но и в целом на недопустимость его возмездной конструкции как с морально-этической, так и с правовой точек зрения.

Одним из наиболее важных пробелов договора суррогатного материнства является отсутствие обязательных гарантий обеспечения прав ребенка, который, по сути, выступает в качестве «товара» с неопределенной судьбой.

Так, имеют место случаи, когда потенциальные родители-«заказчики» отказываются забрать рожденного ребенка, в то время как женщина, родившая его, ожидает оплаты и совершенно не готова принять на себя права и обязанности матери в полном объеме<sup>10</sup>. Либо, наоборот, суррогатная мать не отдает ребенка генетическим родителям и не в состоянии компенсировать им понесенных расходов. Хорошо, если ребенок и в первом, и во втором случаях останется с суррогатной матерью, де-факто являясь ее биологическим ребенком. А если от ребенка откажутся обе стороны договорных отношений, то он будет признан оставшимся без попечения родителей и поставлен на учет органами опеки и попечительства на основании Федерального закона от 16 апреля 2001 г. № 44-ФЗ «О государственном банке данных о детях, оставшихся без попечения родителей»<sup>11</sup>, а стороны не понесут никакой ответственности и участия в его дальнейшей судьбе.

Как видим, в договоре суррогатного материнства ребенок является предметом торга и говорить при этом, что суррогатная мать оказывает возмездную услугу по вынашиванию ребенка не только неверно, но и аморально.

Действующее законодательство не исключает возможности заключения генетическими донорами нескольких договоров суррогатного материнства, чем могут воспользоваться недобросовестные лица с целью увеличения возможности выбора наиболее здорового, привлекательного и нужного пола ребенка. Остальные дети в такой ситуации останутся невостребованными, а сторона (генети-

ческие доноры) не понесет никакой ответственности, а лишь договорные финансовые издержки. Отсутствие четкой правовой регламентации договора суррогатного материнства создает не только условия для уклонения сторон от исполнения своих обязанностей, но и предпосылки для дискредитации российской правовой системы и государства в целом.

Представляется, что первостепенной задачей законодателя, при сохранении договора суррогатного материнства, является обеспечение гарантий защиты прав ребенка и закрепление ответственности стороны договора в случае отказа оставить (принять) ребенка. Частичным решением этого вопроса может послужить законодательное закрепление наложений на нарушителей договора суррогатного материнства, генетических доноров-«заказчиков» алиментных обязательств в пользу воспитательного учреждения или приемных родителей ребенка до достижения им совершеннолетия либо до его усыновления (удочерения), по аналогии с лишением родительских прав.

Необходимо законодательно закрепить обязательность регистрации договора суррогатного материнства в специальном реестре в органах опеки и попечительства с целью дальнейшего контроля за обеспечением прав будущего ребенка.

Кроме того, должен быть предусмотрен запрет в отношении лиц, отказавшихся от ребенка, рожденного суррогатной матерью, на последующее заключение ими договоров суррогатного материнства, а также на усыновление/удочерение ими ребенка.

Возникают и другие ситуации. Суррогатная мать выполняет условия договора и готова передать ребенка, однако до его рождения суррогатной матерью или после рождения, но до регистрации ребенка наступает смерть одного или обоих генетических родителей.

Даже если умрет один из потенциальных родителей, то ребенок может быть передан другому по договору суррогатного материнства без внесения данных умершего в графу «отец», так как в соответствии с п. 5 ст. 17 Федерального закона от 15 ноября 1997 г. № 143-ФЗ «Об актах гражданского состояния» при государственной регистрации рождения ребенка по заявлению супругов, дав-



ших согласие на имплантацию эмбриона другой женщине в целях его вынашивания, одновременно с документом, подтверждающим факт рождения ребенка, должен быть представлен документ, выданный медицинской организацией и подтверждающий факт получения согласия женщины, родившей ребенка (суррогатной матери), на запись указанных супругов родителями ребенка<sup>12</sup>.

Смерть обоих генетических родителей вовсе исключает возможность передачи ребенка не только им, но и их родственникам, так как данные отношения являются алеоторными и неразрывно связанными с личностью «заказчиков». В данной ситуации ребенок не может быть передан третьим лицам по договору суррогатного материнства, так как данный договор носит личный характер. В соответствии с п. 2 ст. 418 ГК РФ обязательство прекращается смертью кредитора, если исполнение предназначено лично для кредитора либо обязательство иным образом неразрывно связано с личностью кредитора. Соответственно и относить данного ребенка к наследникам умерших в рамках действующего законодательства нельзя.

Регистрацию ребенка, рожденного суррогатной матерью, на генетических родителей следует относить к упрощенной внесудебной процедуре усыновления/удочерения. Давая согласие на запись ребенка на генетических родителей, суррогатная мать, по сути, отказывается от своего, пусть и преимущественного, права на ребенка, а внесением в свидетельство о рождении в качестве родителей

генетических доноров реализуется их преимущественное право перед третьими лицами на усыновление/удочерение ребенка.

В связи с этим заслуживает внимания точка зрения ученых и общественных деятелей, согласно которой «вспомогательные репродуктивные технологии окончательно превратились в бизнес и закрепили де-факто товарно-денежные отношения между людьми по поводу создания новых людей. Одной из причин этого служит моральное приятие в обществе

любого, кроме откровенно криминальных, способа заработка и любых способов удовлетворить свои потребности, в том числе потребность иметь детей»<sup>13</sup>. Возмездный договор суррогатного материнства является ничем иным как торговлей детьми. Суррогатное материнство, «целью которого является предоставление лицам, не способным самостоятельно реализовать репродуктивные права, возможности стать родителями своего генетического ребенка»<sup>14</sup>, превратилось в модный и престижный способ приобретения ребенка.

В связи с этими услугами суррогатной матери пользуются не только бездетные супружеские пары без ограничения возраста, но и пары, один из супругов и даже оба уже имеющие детей, либо пары, способные самостоятельно, без суррогатной матери, иметь детей, но не желающие на это «отвлекаться», и даже не состоящие в браке женщины и мужчины.

Кроме того, учитывая, что иностранные граждане имеют те же права на вспомогательную репродукцию, что и граждане Российской Федерации, а в их странах суррогатное материнство запрещено, они пользуются услугами суррогатной матери у нас в стране. Дальнейшую судьбу данных детей отследить невозможно в отличие от усыновленных и удочеренных детей.

Суррогатное материнство превращается из единственной возможности для бездетных семей иметь детей, как это преподносилось и обосновывалось, в модный тренд, показатель достатка и больших возможностей приобрести все, что угодно, вплоть до ребенка.

В целях соблюдения морально-нравственных принципов и недопущения легализации рынка торговли детьми следует максимально ограничить данный способ репродукции человека.

В научной литературе всесторонне обсуждаются вопросы защиты прав генетических доноров от недобросовестности суррогатных матерей, вопросы наследованного правопреемства и т.п., при этом на второй план уходят проблемы защиты прав новорожденного, «подвешенность» его правового статуса и неопределенности его дальнейшей судьбы.

В связи с изложенным представляется обоснованным и разумным сохранение возможности использования репродуктивных технологий с участием суррогатной матери лишь в исключительных случаях, под строгим контролем и только с соблюдением ряда обязательных условий.

Супруги являются гражданами Российской Федерации. Жена по состоянию здоровья не способна сама родить ребенка. У семейной пары нет собственных детей. Суррогатной матерью является близкая родственница, которая согласна на вынашивание ребенка на безвозмездной основе. В случае смерти суррогатной матери или генетических родителей (доноров) судьба ребенка решается в судебном порядке в интересах ребенка. Сохранение тайны рождения ребенка должно быть аналогичным усыновлению/удочерению, с возможностью сохранения кровного родства между биологической матерью и генетическими родителями по соглашению сторон.

Такой вариант будет способствовать защите прав и интересов ребенка и исключит злоупотребление со стороны участников репродуктивного процесса. Решение этих и ряда других вопросов, связанных с суррогатным материнством, не должно остаться лишь предметом дискуссий, так как на кону стоит судьба детей, а не только и не столько возможность бездетных пар или иных лиц приобрести ребенка с использованием суррогатной матери.

В данной ситуации решаются не только морально-нравственные и этические вопросы, но и правовые, направленные, прежде всего, на защиту прав ребенка.

<sup>1</sup> Борисова Т.Е. Суррогатное материнство в Российской Федерации: проблемы теории и практики: монография. Москва: Проспект, 2012. С. 7.

<sup>2</sup> Там же.

<sup>3</sup> Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ (ред. от 22 декабря 2020 г.) «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 1 января 2021 г.) // СЗ РФ. 2011. № 48. Ст. 6724.

<sup>4</sup> См., ст. 1106 Свода законов Российской империи; ст. 13 Проекта ГУ; ст. 418 ГК РСФСР 1922 г.; ст. 530 ГК РСФСР 1964 г.

<sup>5</sup> Пункт 9 ст. 55 Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ (ред. от 22 декабря 2020 г.) «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 1 января 2021 г.).

<sup>6</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 15 мая 2012 г. № 880-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Ч.П. и Ч.Ю. на нарушение их конституционных прав положениями пункта 4 статьи 51 Семейного кодекса Российской Федерации и пункта 5 статьи 16 Федерального закона «Об актах гражданского состояния» // СПС «КонсультантПлюс». Документ опубликован не был.

<sup>7</sup> Пестрикова А.А. О наследственных правах суррогатных детей (постановка проблемы) // Наследственное право. 2007. № 2. С. 18—19.

<sup>8</sup> См., например: Лескова Ю.Г. К вопросу об оптимизации межотраслевых связей наследственного права // Наследственное право. 2017. № 1. С. 11—13; Михайлова И.А. К вопросу о субъектах наследственного правопреемства и очередности наследования // Законы России: опыт, анализ, практика. 2018. № 10. С. 17—23; и др.

<sup>9</sup> См., например: Определение Конституционного Суда РФ от 15 мая 2012 г. № 880.

<sup>10</sup> Ульянова М.В. Установление правовой связи ребенка с матерью // Судья. 2017. № 6. С. 24—27.

<sup>11</sup> СЗ РФ. 2001. № 17. Ст. 1643.

<sup>12</sup> Федеральный закон от 15 ноября 1997 г. № 143-ФЗ (ред. от 24 апреля 2020 г.) «Об актах гражданского состояния» (с изм. и доп., вступ. в силу с 1 января 2021 г.) // СЗ РФ. 1997. № 47. Ст. 5340.

<sup>13</sup> Михеева Л.Ю. Развитие российского семейного требует концептуальной основы // Кодификация российского частного права 2015 / под ред. П.В. Крашенинникова. М., 2015; СПС «КонсультантПлюс».

<sup>14</sup> Журикова К.А. Опыт стран СНГ в правовом регулировании суррогатного материнства // Российская юстиция. 2018. № 11. С. 13—16.



УДК 343  
ББК 67

## О РОЛИ ПРОКУРОРА В СУДЕБНОЙ ЗАЩИТЕ ПРАВ И ЗАКОННЫХ ИНТЕРЕСОВ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ

**Александр Валерьевич ГРИШИН,**  
кандидат юридических наук, доцент,  
профессор кафедры гражданско-правовых дисциплин  
Университета прокуратуры Российской Федерации  
E-mail: AV3360@mail.ru

**Аннотация.** Защита несовершеннолетних выделяется в качестве приоритетного направления деятельности органов прокуратуры. В статье выделены типичные нарушения прав и законных интересов детей во всех сферах их жизнедеятельности, проанализированы иски прокуроров по фактам выявленных нарушений. Особое внимание уделено вопросам защиты прокурорами прав детей-сирот и детей-инвалидов.

**Ключевые слова:** прокурор; суд; защита; права и законные интересы несовершеннолетних; дети-сироты; дети-инвалиды.

## ON THE ROLE OF THE PROSECUTOR IN THE JUDICIAL PROTECTION OF THE RIGHTS AND LEGITIMATE INTERESTS OF MINORS

**Alexander Valeryevich GRISHIN,**  
Candidate of Legal Sciences, Associate Professor,  
Professor of the Department of Civil Law Disciplines,  
University of the Prosecutor's Office  
of the Russian Federation  
E-mail: AV3360@mail.ru

**Abstract.** The author identifies the protection of minors as a priority area of activity of the prosecutor's office. The article highlights typical violations of the rights and legitimate interests of children in all spheres of their life, analyzes the claims of prosecutors on the facts of the revealed violations. Special attention is paid to the protection of the rights of orphans and disabled children by prosecutors.

**Keywords:** prosecutor; court; protection; rights and legitimate interests of minors; orphans; disabled children.

Конституция Российской Федерации, провозглашая Россию демократическим правовым государством, в котором человек, его права и свободы являются высшей ценностью (ч. 1 ст. 1, ст. 2), гарантирует государственную защиту материнства, детства и семьи (ст. 38).

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 значимым из которых является Конвенция о правах ребенка.

Указом Президента Российской Федерации 2018—2027 годы объявлены Десятилетием детства<sup>1</sup>.

Выступая 17 марта 2021 г. на расширенном заседании коллегии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, Президент Российской Федерации В.В. Путин отметил: «Среди безусловных приоритетов — охрана прав несовершеннолетних. Нарушений здесь по-прежнему, вы знаете это хорошо, немало, поэтому обращения многодетных семей, семей с детьми-инвалидами, опекунов детей-сирот прошу рассматривать в первоочередном порядке, привлекать к их решению власти регионов, муниципалитетов и, безусловно, опираться на общественные организации»<sup>2</sup>.



Несмотря на принимаемые на государственном уровне и на уровне субъектов Российской Федерации меры, направленные на должную реализацию прав и законных интересов детей, состояние законности в рассматриваемой нами сфере правоотношений вызывает обоснованную обеспокоенность.

Прокурорами ежегодно выявляется более 650 тыс. нарушений прав и законных интересов несовершеннолетних в различных сферах их жизнедеятельности. Нарушаются права детей на образование, охрану здоровья и медицинскую помощь, социальное обеспечение, жилищные и иные социальные права. Особую тревогу вызывают многочисленные нарушения прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей (далее — детей-сирот), а также детей-инвалидов.

При таких обстоятельствах не случайно защита прав и законных интересов несовершеннолетних, в силу ее актуальности и значимости, остается в последние годы одним из приоритетных направлений деятельности органов прокуратуры.

На эффективную работу по защите прав и законных интересов несовершеннолетних направлен приказ Генерального прокурора РФ от 26 ноября 2007 г. № 188 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о несовершеннолетних и молодежи»<sup>3</sup>.

Проведенный нами анализ материалов прокурорской практики позволяет констатировать, что к числу наиболее эффективных средств прокурорского реагирования на нарушения прав и законных интересов несовер-

шеннолетних относится обращение прокурора в суд с заявлением (иском).

При проведении проверок исполнения законодательства в сфере охраны здоровья несовершеннолетних прокурорами выявляются: нарушения условий оказания первичной медико-санитарной помощи, скорой медицинской помощи, специализированной, высокотехнологичной медицинской помощи детям, в том числе непринятие или несвоевременное принятие мер по оказанию такой помощи; несвоевременное и не в полном объеме обеспечение лекарственными средствами, средствами реабилитации детей-инвалидов, отказ в бесплатном обеспечении их указанными средствами; нарушения требований законодательства при организации и проведении медико-социальной экспертизы, разработке и реализации индивидуальных программ реабилитации детей-инвалидов; нарушение права детей на санаторно-курортное лечение.

По данным фактам прокуроры обращаются в суды общей юрисдикции с исками, направленными на восстановление нарушенных прав детей. Так, например, решением суда по искам прокуроров дети, страдающие спинальной мышечной атрофией, обеспечены за счет бюджетных средств лекарственным препаратом Нусинерсен («Спинраза»), который был назначен им по жизненным показаниям как единственный препарат патогенной терапии, но он не входит в стандарт оказания медицинской помощи и список

жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов.

Прокуратурой Радищевского района Ульяновской области в ходе проверки установлено, что две девочки, являющиеся инвалидами, нуждаются в постоянном применении инсулиновых помп. Вместе с тем с июня 2019 г. региональное профильное министерство не обеспечивало их соответствующими расходными материалами (резервуарами, иглами и др.). В связи с изложенным прокурор Радищевского района Ульяновской области направил в суд иски о признании обязанности предоставления детям-инвалидам указанные медицинские изделия в необходимом количестве. Не дожидаясь судебных решений, органы власти выполнили требования прокуратуры и обеспечили обеих малолетних с ограниченными возможностями расходными материалами для инсулиновых помп<sup>4</sup>.

Прокуроры также активно обращаются с исками об обязанности обеспечить детей-инвалидов путевками на санаторно-курортное лечение, креслами-колясками, креслами-стульями с санитарным оснащением и другими техническими средствами реабилитации, необходимыми им для передвижения, обувью, средствами индивидуальной гигиены, иными необходимыми для инвалидов предметами.

Органами прокуратуры Сенгилеевского и Чердаклинского районов Ульяновской области установлено, что руководство государственного учреждения — Ульяновское региональное отделение Фонда социального страхования Российской Федерации более трех месяцев игнорировало обращения матери ребенка-инвалида о предоставлении ее 8-летней дочери сложной ортопедической обуви с различного вида подошвами, а также аппарата на нижние конечности и туловище. Аналогичный факт выявлен прокуратурой в отношении мальчика, родители которого не могли добиться положенных их сыну по закону подгузников. В связи с изложенным прокуроры Сенгилеевского и Чердаклинского районов Ульяновской области направили в суды иски о признании обязанности названного государственного учреждения обеспечить детей-инвалидов сложной ортопедической обувью, аппаратом на ниж-

ние конечности и туловище, а также подгузниками. Не дожидаясь судебных решений, органы власти выполнили требования прокуратуры и предоставили несовершеннолетним с ограниченными возможностями здоровья необходимые им технические средства реабилитации<sup>5</sup>.

Особое внимание прокурорами уделяется соблюдению права детей на образование. Прокурорами по выявленным фактам несоблюдения норм антитеррористической, пожарной безопасности, санитарно-эпидемиологических норм, нарушений при организации питания школьников в суды направляются иски и заявления.

В условиях противодействия пандемии COVID-19 и перевода детей на дистанционный формат обучения весьма актуальными стали иски прокуроров, направленные на обеспечение обучающихся оборудованием и компьютерной техникой, необходимой для организации образовательного процесса (в том числе требования о закупках планшетов, компьютеров, модемов и иного оборудования для обучения посредством удаленного доступа), обеспечение доступа к сети Интернет и устойчивому сигналу связи, а также открытости и доступности информации о деятельности образовательной организации в период предоставления услуг в дистанционном формате.

Прокуроры также обращаются в суды с требованиями 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.

При этом 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).

Особое внимание прокурорами уделяется защите прав и законных интересов де-

*тей-сирот, в первую очередь — защите их жилищных прав.*

Чаще всего прокуроры обращаются в суды общей юрисдикции с требованиями об обязанности администрации муниципального образования поставить ребенка-сироту на учет в качестве нуждающегося в жилом помещении, предоставить такому лицу жилое помещение, отвечающее установленным санитарным и техническим правилам и нормам, иным требованиям законодательства, произвести ремонт в закрепленном за ребенком-сиротой жилом помещении.

Так, прокуратурой Красногородского района Псковской области в ходе проверки установлено, что в соответствии с федеральным законодательством за пятью жителями Красногородского района было признано право на предоставление жилых помещений как гражданам из числа детей-сирот, однако жилье им предоставлено не было. В связи с этим прокурор направил в суд исковые заявления об обязанности предоставить сиротам благоустроенные жилые помещения. Требования прокурора судом удовлетворены, на орган местного самоуправления возложены соответствующие обязанности. В настоящее время решение суда исполнено, сиротам предоставлены благоустроенные жилые помещения в пгт. Красногородск<sup>6</sup>.

Прокурорами предъявляются иски об оспаривании сделок с жилыми помещениями, а также иные иски, направленные на восстановление нарушенных жилищных прав несовершеннолетних. К таковым относятся и иски прокуроров о защите жилищных прав детей, родители которых, получив средства материнского капитала на улучшение жилищных условий, не оформили право собственности детей на приобретенные жилые помещения.

Значительно число обращений прокуроров в суд с требованиями, направленными на



защиту права детей-сирот и иных несовершеннолетних на получение различных социальных выплат (пенсий, стипендий, различных пособий, денежных средств на приобретение одежды, обуви и мягкого инвентаря, на проезд, единовременных пособий выпускникам учреждений для детей-сирот, и т.п.).

Прокуратура Стародубского района Брянской области по поступившему обращению провела проверку соблюдения прав детей, которым отказано в ежемесячной денежной выплате, предусмотренной Законом РФ «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС». Установлено, что несовершеннолетние с момента рождения по настоящее время проживают в городе Стародубе и являются получателями вышеуказанной выплаты. Однако в связи с изменением места жительства матери и сменной регистрации в предоставлении указанной меры социальной поддержки было отказано. Причиной явилось отсутствие определенного временного периода постоянного проживания в зоне радиоактивного загрязнения. В связи с этим прокурором района в суд поданы исковые заявления о признании за несовершеннолетними права на получение ежемесячной денежной выплаты. Судом требования прокурора удовлетворены. В настоящее время денежные средства выплачены законному представителю несовершенно-

летних, право на получение выплат восстановлено<sup>7</sup>.

На постоянном контроле у прокуроров находятся *вопросы обеспечения трудовых прав несовершеннолетних*. Прокуроры пресекают факты несоблюдения работодателем установленного законом запрета применения труда несовершеннолетних на работах с вредными и (или) опасными условиями труда, а также на работах, выполнение которых может причинить вред их здоровью и нравственному развитию. Прокуроры в Ленинградской области и городе Москве восстановили права детей на сокращенную продолжительность рабочего времени. После вмешательства прокуроров в Краснодарском крае, Волгоградской, Иркутской областях и других регионах подросткам выплачена причитающаяся им заработная плата с учетом денежной компенсации за ее задержку. Повсеместно прокуроры принимали меры реагирования в связи с нарушением требований об охране труда подростков. Нередко им не предоставлялись средства индивидуальной защиты, их рабочие места не проходили специальную оценку условий труда, инструктаж об охране труда не проводился<sup>8</sup>.

По фактам выявленных нарушений прокуроры чаще всего обращаются в суды с исками (заявлениями) о взыскании своевременно невыплаченной заработной платы; об обязанности работодателей выделить специальные рабочие места для приема на работу несовершеннолетних.

Учитывая изложенное, можно констатировать, что многообразие рассмотренных нами исков (заявлений) прокуроров, значительное их количество свидетельствуют о значимости защиты несовершеннолетних в судебном порядке, а результативность обращений прокуроров, реальное восстановление нарушенных прав и законных интересов детей — об эффективности данного направления прокурорской деятельности.

<sup>1</sup> Указ Президента Российской Федерации от 29 мая 2017 г. № 240 «Об объявлении в Российской Федерации Десятилетия детства» // СЗ РФ. 2017. № 23. Ст. 3309.

<sup>2</sup> Сайт Президента Российской Федерации // URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/65165> (дата обращения: 05.05.2021).

<sup>3</sup> Законность. 2008. № 2.

<sup>4</sup> Сайт Генеральной прокуратуры РФ // URL: <http://www.genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-1770446/> (дата обращения: 07.05.2021).

<sup>5</sup> Сайт Генеральной прокуратуры РФ // URL: <http://www.genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-1671792/> (дата обращения: 07.05.2021).

<sup>6</sup> Сайт Генеральной прокуратуры РФ // URL: <http://www.genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-1894902/> (дата обращения: 07.05.2021).

<sup>7</sup> Сайт Генеральной прокуратуры РФ // URL: <http://www.genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-1889642/> (дата обращения: 07.05.2021).

<sup>8</sup> Сайт Генеральной прокуратуры РФ // URL: <http://www.genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-1889164/> (дата обращения: 07.05.2021).

УДК 343  
ББК 67

## ОСОБЕННОСТИ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ПРИ РЕАЛИЗАЦИИ НАЦИОНАЛЬНОГО ПРОЕКТА «ОБРАЗОВАНИЕ»

**Эльнара Рафисовна ИСЛАМОВА**,  
кандидат юридических наук, доцент, советник юстиции,  
доцент кафедры прокурорского надзора и участия  
прокурора в рассмотрении уголовных, гражданских  
и арбитражных дел Санкт-Петербургского  
юридического института (филиала)  
Университета прокуратуры Российской Федерации  
**E-mail:** alnara@yandex.ru

**Аннотация.** В статье рассматриваются некоторые особенности организации и осуществления прокурорского надзора за исполнением законодательства при реализации национального проекта «Образование», в том числе типичные нарушения, выявляемые прокурорами, и применяемые ими меры реагирования.

**Ключевые слова:** прокурор; прокурорский надзор; национальный проект «Образование»; нарушения; меры реагирования.

## FEATURES OF THE PROSECUTOR'S SUPERVISION OVER THE IMPLEMENTATION OF THE LEGISLATION IN THE IMPLEMENTATION OF THE NATIONAL PROJECT "EDUCATION"

**Elnara Rafisovna ISLAMOVA**,  
Candidate of Legal Sciences, Associate Professor,  
Counselor of Justice, Associate Professor  
of the Department of Prosecutor's Supervision  
and Participation of the Prosecutor  
in the Consideration of Criminal, Civil and Arbitration  
Cases of the St. Petersburg Law Institute (branch)  
of the University of the Prosecutor's Office Russian Federation  
**E-mail:** alnara@yandex.ru

**Abstract.** The article considers some peculiarities of the organization and the existence of the prosecutor's supervision over the implementation of the legislation on the implementation of the national project "Education", including the typical violations, identified by the prosecuting authorities.

**Keywords:** prosecutor; prosecutorial supervision; national project "Education"; violations; measures of response.

**Н**ациональный проект «Образование» — один из 12 национальных проектов, реализуемых на территории Российской Федерации на основании Указа Пре-

зидента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года». Данный проект на-





бильные технопарки «Кванториум», центры цифрового образования «IT-куб», ключевые центры дополнительного образования детей; создаются новые места в общеобразовательных организациях и места дополнительного образования в образовательных организациях различных типов; создаются и функционируют региональные центры выявления, поддержки и развития способностей и талантов у детей и молодежи, центры опережающей профессиональной подго-

товки и современные мастерские, которые обеспечены передовыми технологиями для проведения практических учебных занятий по освоению современных профессий и последующей сдачи экзаменов в форме демонстрационного экзамена; оказывается адресная методическая поддержка школам в субъектах Российской Федерации, которые демонстрируют низкие образовательные результаты; учителя вовлекаются в национальную систему профессионального роста педагогических работников, проходят курсы повышения квалификации; образовательные организации обеспечиваются современным компьютерным оборудованием, в них внедряется цифровая образовательная среда.

правлен на достижение национальной цели «Возможности для самореализации и развития талантов», утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года».

В свою очередь, реализация национального проекта «Образование» преследует достижение таких ключевых целей, как обеспечение глобальной конкурентоспособности российского образования, вхождение Российской Федерации в число десяти ведущих стран мира по качеству общего образования, воспитание гармонично развитой и социально ответственной личности на основе духовно-нравственных ценностей народов Российской Федерации, исторических и национально-культурных традиций.

На решение проблем в сфере образования также направлен национальный проект «Демография», предусматривающий принятие мер в целях сокращения времени ожидания места для получения дошкольного образования детьми в возрасте от 1,5 до 3 лет, увеличение количества дополнительно созданных мест с целью обеспечения дошкольным образованием детей в возрасте от 1,5 до 3 лет. Федеральный проект «Содействие занятости женщин», реализуемый в рамках национального проекта «Демография», предусматривает решение таких задач, как создание условий дошкольного образования для детей в возрасте до трех лет, условий для осуществления трудовой деятельности женщин, имеющих детей, включая достижение 100-про-

В рамках реализации национального проекта «Образование» создаются и функционируют центры «Точка роста» в школах сельской местности и малых городов, в которых дети осваивают современные технологии и новые образовательные программы; школы, реализующие исключительно адаптированные образовательные программы, обновляют материально-техническую базу для проведения занятий для детей с ограниченными возможностями здоровья и инвалидностью; в школах сельской местности и малых городов обновляются спортивные залы, школьные спортивные клубы и стадионы; созданы и функционируют детские и мо-

детские и молодежные технопарки «Кванториум», центры цифрового образования «IT-куб», ключевые центры дополнительного образования детей; создаются новые места в общеобразовательных организациях и места дополнительного образования в образовательных организациях различных типов; создаются и функционируют региональные центры выявления, поддержки и развития способностей и талантов у детей и молодежи, центры опережающей профессиональной подго-

центной доступности дошкольного образования для детей в возрасте до трех лет.

Органами прокуратуры в целях обеспечения законности в социально-экономической, научно-технической, экологической и культурной сферах при реализации 12 национальных проектов осуществляется надзор за исполнением законодательства с учетом приоритетов, установленных приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 14 марта 2019 г. № 192 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства при реализации национальных проектов». На основании приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 14 января 2021 г. № 6 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере закупок» на контроле прокуроров должны быть вопросы исполнения законов при осуществлении закупок в рамках реализации национальных проектов.

Для эффективного осуществления прокурорского надзора за исполнением законодательства при реализации национальных проектов приняты организационные меры: в распоряжениях о распределении обязанностей данное направление закреплено за конкретными прокурорскими работниками; в прокуратурах субъектов Российской Федерации для координации деятельности уполномоченных органов по противодействию правонарушениям созданы межведомственные рабочие группы; организовано взаимодействие с правоохранительными органами и контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации, иными органами для обмена информацией и выявления схем хищений выделенных на национальные проекты денежных средств, а также организаций, имеющих признаки фирм-однодневок, посредников, аффилированных с заказчиками лиц среди исполнителей государственных и муниципальных контрактов и их контрагентов; налажен систематический сбор и анализ характеризующих состояние законности в рассматриваемой сфере сведений, в том числе размещаемых в средствах массовой информации и в сети Интернет. Эффективность такого надзора повышается при системном взаимодействии с органами контроля: Счетной палатой РФ, Росфинмониторингом, Федеральным казначейством России

и его территориальными органами, контрольно-счетными палатами, а также налоговыми органами.

Надзор за исполнением законодательства при реализации национального проекта «Образование» является одним из ключевых участков надзорной деятельности прокуроров.

Основной предмет прокурорских проверок при осуществлении прокурорского надзора за исполнением законодательства при реализации национальных проектов — исполнение бюджетного законодательства при реализации всех национальных проектов (обеспечение сохранности бюджетных средств, их целевое расходование и своевременное доведение до конечных получателей), а также исполнение требований закона при закупках товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд.

Предмет проверок исполнения законов при реализации национального проекта «Образование» составляет исполнение законов при принятии мер, направленных на повышение доступности и качества образования, формирование отвечающей требованиям безопасности современной образовательной среды, при закрытии образовательных организаций.

В ходе проверок прокурорами выявляются следующие *типичные нарушения законодательства*:

- противоречия и пробелы в нормативном регулировании национальных проектов (непринятие мер по изданию необходимых для национальных проектов нормативных правовых актов органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления; принятие правовых актов с избыточными требованиями к участникам мероприятий, предусмотренных национальными проектами). Так, в Пензенской области Министерство образования приняло решение о предоставлении администрациям муниципальных районов межбюджетных трансфертов для создания в общеобразовательных организациях в сельской местности условий для занятия физической культурой и спортом, однако необходимые правовые акты, подтверждающих соблюдение условий о финансировании расходных обязательств

из местных бюджетов, приняты не были;

- неосвоение органами власти бюджетных средств, выделенных для реализации мероприятий, предусмотренных национальным проектом. На заседании итоговой коллегии министр просвещения Российской Федерации С.С. Кравцов заявил, что 15 субъектов страны срывают сроки объявления конкурсных процедур в рамках реализации национального проекта «Образование». Например, в рамках регионального проекта «Успех каждого ребенка» подпрограммы «Содействие развитию образования Республики Калмыкия» на территории одного из районов планируется заключение муниципального контракта на ремонт спортзала школы. 22 января 2021 г. между Министерством образования и науки Республики Калмыкия и администрацией района заключено соглашение о предоставлении субсидии из бюджета республики на создание в общеобразовательных организациях, расположенных в сельской местности и малых городах, условий для занятия физической культурой и спортом. В целях софинансирования расходных обязательств субъектом Российской Федерации на реализацию данного проекта предусмотрено в 2021 г. 95,00 % — не более 2,15 млн руб., в 2022 г. — не более 2,3 млн руб., в 2023 г. — не более 2 млн руб. Однако ремонт спортзала до настоящего времени не начался. Образовательное учреждение с января по май 2021 г., т.е. с момента доведения лимитов на реализацию национального проекта до направления аукционной документации, соответствующие меры, направленные на своевременное заключение контракта, не предприняло, что повлекло за собой несвоевременное освоение бюджетных средств в размере 2,15 млн руб. в 2021 г.;
- неэффективное расходование бюджетных средств (например, при закупке высокотехнологичного оборудования в целях создания и функционирования «Точек роста» заказчиками в отдельных случаях игнорировалась обязанность по надлежащей приемке и проверке его соответствия техническим условиям контракта);
- нарушения порядка расходования бюджетных средств (в Республике Хакасия по фактам неправомерного расходования 95 млн руб. бюджетных средств и несвоевременного обеспечения дополнительными местами в дошкольных образовательных учреждениях прокурором направлены материалы для уголовного преследования виновных должностных лиц);
- нарушения законодательства о закупках: утверждение руководством учреждений образования закупочной документации, содержащей ненадлежащие требования к банковским гарантиям, предоставляемым поставщиками в качестве обеспечения государственных контрактов; нарушение сроков размещения информации о заключении, изменении и исполнении контрактов размещена в единой информационной системе в сфере закупок; заключение контрактов на поставку цифрового оборудования с нарушением объявленных условий исполнения контрактов в части незаконного увеличения сроков поставки оборудования; нарушения при описании в документации о закупке объекта закупки; отсутствие в контрактах функциональных, технических и качественных характеристик, эксплуатационных характеристик объекта и многие др. По материалам прокуратуры Волгоградской области возбуждено уголовное дело в связи с заключением антиконкурентного соглашения (картельного сговора), повлекшего необоснованный отказ и уклонение заказчика от заключения контракта на строительство детского сада на 120 мест с победителем аукциона и перечисление соучастнику сговора в качестве аванса за работы по возведению данного объекта 138 млн руб.;
- необоснованное продление сроков выполнения работ по строительству образовательных учреждений, их капитальному ремонту;
- приемка и оплата невыполненных либо некачественно выполненных работ по строительству зданий образовательных организаций, прилегающих к ним территорий;
- неисполнение обязательств, принятых по государственным и муниципальным

контрактам. Например, в Республике Алтай не выполнены работы в размере 3,4 млн руб. при строительстве детского сада на 125 мест. В другом субъекте Российской Федерации не проведены озеленение и работы по устройству проездов из асфальтобетона на сумму более 7,8 млн руб. при строительстве детских садов на 300 и 160 мест. В одном из регионов в кабинете «Точка роста», созданном в рамках реализации национального проекта «Образование», при проведении ремонтных работ канальная вентиляция, предусмотренная проектом здания, ликвидирована;

- завышение стоимости выполненных работ (например, при строительстве зданий детских садов в рамках национального проекта «Демография»);
- недопоставка оборудования (при исполнении муниципального контракта на поставку оборудования для медико-биологического класса не доставлено оборудование на общую сумму 683 144, 21 руб.);
- поставка оборудования, не отвечающего положениям контрактов (например, несоответствие функциональным и техническим характеристикам объектов закупки при поставках интерактивных программно-аппаратных комплексов в образовательные организации). Поставленное в одну из образовательных организаций оборудование, а именно ноутбук учителя и ноутбук персонала по техническим характеристикам не соответствует заявленному в спецификации. Так, ноутбук учителя Lenovo поставлен с диагональю экрана 13,6 дюймов, вместо 15,6 дюймов заявленных, ноутбук для персонала RAYbook поставлен с диагональю экрана 15,6 дюймов, вместо 17,3 дюймов заявленных, отсутствуют иное необходимое и предусмотренное контрактом оборудование. Таким образом, товар поставлен с существенным занижением технических характеристик.
- поставка оборудования, не отвечающего требованиям безопасности и не соответствующего контракту (например, в одном из регионов в школы поставлены мобильные классы, не отвечающие требованиям безопасности, в

связи с чем причинен ущерб, превышающий 1,18 млн руб.);

- нарушение сроков выполнения работ (например, при строительстве и ремонте образовательных организаций, спортзалов и иных объектов);
- отсутствие контроля за исполнением государственных и муниципальных контрактов на выполнение различных работ при реализации национальных проектов. Так, в Калужской области выявлены нарушения при приемке выполненных работ по контракту на приобретение в собственность муниципального района здания дошкольного учреждения, выразившиеся в осуществлении приемки отдельных работ при их фактическом невыполнении и введении в эксплуатацию объекта, не соответствующего требованиям пожарной безопасности;
- непринятие уполномоченными органами мер к недобросовестным исполнителям и поставщикам;
- непроведение претензионно-исковой работы по фактам нарушения подрядчиками условий государственных и муниципальных контрактов;
- неиспользование дорогостоящего оборудования, поставленного в рамках национального проекта. Например, образовательным учреждением как получателем оборудования, предназначенного для кабинета технологии, более трех месяцев не осуществлялась его распаковка и проверка на предмет соответствия требованиям документации. В регионах страны в рамках реализации национального проекта «Образование» создаются центры «Точка роста» для внедрения новых методов обучения, обеспечивающих освоение обучающимися общеобразовательных программ, повышение их мотивации к обучению, для их функционирования закуплено современное оборудование, мебель и цифровая техника. Однако в отдельных субъектах Российской Федерации закупленное оборудование не используется по назначению, не разработаны программы обучения под технические средства, педагоги не в полном объеме обладают навыками применения новейших технологий в образовательном процессе;

- непринятие мер по комплектованию штата сотрудников образовательных организаций, например, центров оценки квалификации педагогов;
- непринятие мер по обучению работников образовательных организаций в целях использования ими нового оборудования и программного обеспечения.

Указанные нарушения бюджетного законодательства, законодательства о закупках влекут нарушение прав граждан на образование.

На устранение таких нарушений направлен весь комплекс мер прокурорского реагирования. Применяя гражданско-правовые средства, прокуроры инициируют возмещение ущерба, причиненного незаконными действиями, выступают в защиту социальных прав граждан, обращаются с исками в арбитражный суд в связи с выявлением фактов дробления контрактов с целью обхода конкурентных процедур на поставку цифрового оборудования в рамках федерального проекта «Современная школа», оспаривают дополнительные соглашения к контрактам на выполнение работ по строительству пристроек к зданиям детских садов, изменяющие существенные условия в части установления авансирования и по другим основаниям.

По инициативе прокуроров виновные лица привлекаются к административной ответственности по ст. 15.14, ч. 1 ст. 15.15.5, ч. 7 ст. 7.32 КоАП РФ и другим, предусматривающим ответственность за нарушение законодательства о закупках.

При наличии оснований в соответствии со ст. 37 УПК РФ реализуется полномочие по направлению материалов проверок в органы предварительного расследования (ч. 3, ч. 4

ст. 159, ст. 285, 286, 292, 293 УК РФ). Например, по материалам прокурорской проверки возбуждены уголовные дела в связи с приемкой и оплатой невыполненных работ, а также необоснованным завышением их стоимости на общую сумму более 8,6 млн руб. при строительстве школы. В Республике Башкортостан инициировано уголовное преследование в связи с заключением без проведения конкурентных процедур контрактов на строительство детских садов в нескольких районах республики, что повлекло неправомерное получение из бюджета свыше 10 млн руб. По аналогичному основанию инициировано уголовное преследование в связи с превышением должностных полномочий при закупке оборудования для центра образования цифрового и гуманитарного профилей «Точка роста» без проведения конкурентных процедур и со значительным завышением рыночной стоимости. В Республике Тыва по материалам проверки возбуждены уголовные дела в связи со снятием с учета 30 детей, нуждающихся в получении мест в дошкольных образовательных учреждениях и направленных для зачисления в нефункционирующие ясельные корпуса, а также допуском несовершеннолетних к посещению детского сада, не соответствующего санитарно-эпидемиологическим и противопожарным правилам.

Знание типичных нарушений законодательства при реализации национального проекта «Образование» и возможных мер реагирования на них позволяет прокурорам осуществлять свою деятельность эффективнее и восстанавливать права граждан на образование.

УДК 34  
БКК 67

## ОБ ОБЕСПЕЧЕНИИ ПРАВ ДЕТЕЙ, НАХОДЯЩИХСЯ ПОД ОПЕКОЙ, В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

**Алексей Юрьевич КИРСАНОВ,**  
кандидат юридических наук, старший научный  
сотрудник Научно-исследовательского  
института образования и науки  
E-mail: inconsult.ak@gmail.com

**Александра Александровна КАЛЬГИНА,**  
кандидат юридических наук, доцент,  
заведующая кафедрой гражданского  
и арбитражного процесса Московского  
государственного института международных  
отношений (Университет) МИД России  
E-mail: AleksandraNauka6@yandex.ru

**Аннотация.** В статье на основе анализа юридической литературы, законодательства об обеспечении прав детей, находящихся под опекой, в Российской Федерации высказано несколько суждений: опека может рассматриваться как одна из форм обеспечения прав детей, находящихся в сложных жизненных условиях; нормативным правовым актом, специально предназначенным для регулирования опеки над детьми, необходимо рассматривать Федеральный закон от 11 апреля 2008 г. «Об опеке и попечительстве»; противоречия между Федеральным законом от 11 апреля 2008 г. «Об опеке и попечительстве» и аналогичными положениями, закрепленными в Гражданском кодексе РФ (часть первая от 21 октября 1994 г.), должны разрешаться в пользу Федерального закона от 11 апреля 2008 г.; противоречия между Федеральным законом от 11 апреля 2008 г. «Об опеке и попечительстве» и аналогичными положениями, закрепленными в Семейном кодексе РФ от 8 декабря 1995 г., должны разрешаться в пользу Федерального закона РФ от 11 апреля 2008 г.

**Ключевые слова:** Российская Федерация; законодательство; гражданское законодательство; нормативный правовой акт; Конституция РФ; федеральный закон РФ; Гражданский кодекс РФ (часть первая от 21 октября 1994 г.); Семейный кодекс РФ от 8 декабря 1995 г.; Федеральный закон от 11 апреля 2008 г. «Об опеке и попечительстве»; подзаконный нормативный правовой акт; опека; попечительство; несовершеннолетний.

## ON ENSURING THE RIGHTS OF CHILDREN UNDER GUARDIANSHIP IN THE RUSSIAN FEDERATION

**Alexey Yurevich KIRSANOV,**  
Candidate of Legal Sciences, Senior Researcher  
Scientific-Research Institute of Education and Science  
E-mail: inconsult.ak@gmail.com

**Aleksandra Aleksandrovna KALGINA,**  
Candidate of Law Sciences, Associate Professor, Manager  
Departments of Civil and Arbitral Procedure,  
Moscow State Institute International Relations (University) MFA of Russia  
E-mail: AleksandraNauka6@yandex.ru

**Abstract.** In the article, based on the analysis of the legal literature, legislation on ensuring the rights of children under guardianship in the Russian Federation, several judgments are made: guardianship can be considered as one of the forms of ensuring the rights of children in difficult living conditions; the Federal Law of the Russian Federation «On Guardianship and Guardianship» of April 11, 2008 must be considered as a normative legal act specifically designed to regulate child custody; contradictions between the Federal Law of the Russian Federation «On Guardianship and Guardianship» of April 11, 2008 and similar provisions enshrined in the Civil Code of the Russian Federation (Part One of October 21, 1994) must be resolved in favor of the Federal Law of the Russian Federation of April 11, 2008.; contradictions between the Federal Law of the Russian Federation «On Guardianship and Guardianship» of April 11, 2008 and similar provisions enshrined in the Family Code of the Russian Federation of December 8, 1995 should be resolved in favor of the Federal Law of the Russian Federation of April 11, 2008.

**Keywords:** Russian Federation; legislation; civil legislation; normative legal act; Constitution of the Russian Federation; Federal law of the Russian Federation; Civil Code of the Russian Federation (Part One of October 21, 1994); Family Code of the Russian Federation of December 8, 1995; Federal Law of the Russian Federation «On Guardianship and Guardianship» of April 11, 2008; subordinate normative legal act; guardianship; minor.

**П**редмет данной статьи — обеспечение прав детей, находящихся под опекой, в Российской Федерации.

Первоначально о состоянии теории.

Так, С.В. Макарова высказала следующее суждение: «В современной юридической литературе вопросам защиты прав детей, заботе об их воспитании уделяется большое внимание. Это связано прежде всего с введением в Семейный кодекс РФ специального раздела «Формы воспитания детей, оставшихся без попечения родителей». Глава 20 Семейного кодекса предусматривает опеку и попечительство над детьми как одну из форм воспитания детей и защиты их прав. Согласно ч. 3 ст. 121 СК органы опеки и попечительства являются единственными органами, в обязанности которых вменяется забота о детях, оставшихся без попечения родителей, что придает публичный характер их деятельности. В настоящее время опеку и попечительство регулирует ГК РФ. Однако существование гл. 20 в Семейном кодексе РФ не является случайностью. Опека (попечительство) над детьми имеет ряд важных дополнений, и ... практика по-прежнему ориентируется на положение гл. 20 Семейного кодекса РФ. К специальным дополнениям СК относятся такие, как опека (попечительство) над детьми, находящимися в воспитательных учреждениях, лечебных учреждениях, учреждениях социальной защиты, права и обязанности опекуна (попечителя) ребенка. Новелла Гражданского кодекса, таким образом, только подтвердила отраслевую природу института опе-

ки (попечительства) как комплексного института, содержащего нормы гражданского, семейного, административного права. В институте опеки и попечительства семейные и гражданские элементы переплетаются настолько тесно, что разделить их невозможно. Данный институт в российском законодательстве прошел сложный путь становления и развития»<sup>1</sup>.

Н.С. Шерстнева, определив опеку как форму воспитания несовершеннолетних, обосновала следующий вывод: «Таким образом, права и интересы несовершеннолетних, забота об их благосостоянии и развитии требуют незамедлительного принятия мер комиссиями по делам несовершеннолетних, которые должны работать во взаимодействии с органами опеки и попечительства»<sup>2</sup>.

Е.Г. Куропацкая обратила внимание на одну из проблем комплексного правоприменения<sup>3</sup> между нормативными правовыми актами с равной юридической силой: «Таким образом, положения Федерального закона «Об опеке и попечительстве» порождают противоречия между семейным и гражданским законодательством по существу регулируемых отношений по опеке над несовершеннолетними, хотя ст. 4 Семейного кодекса Российской Федерации, посвященная применению к семейным отношениям гражданского законодательства и сохраняющая свою правовую силу, гласит, что к отношениям, касающимся способов устройства детей, лишившихся родительского попечения, не урегулированным семейным законодательством, применя-

ется гражданское законодательство только постольку, поскольку это не противоречит существу семейных отношений. Вот почему целесообразно разделить Федеральный закон «Об опеке и попечительстве» на две самостоятельные части: одна из них, касающаяся сугобо гражданско-правовых отношений (восполнение дееспособности гражданина, его представитель-



ство и т.п.), по-прежнему будет касаться сферы гражданско-правового регулирования, а другая, имеющая прямое отношение к семейному воспитанию детей в форме опеки над ними, станет составляющей частью Семейного кодекса Российской Федерации»<sup>4</sup>.

Авторы-единомышленники Е.В. Тресцова и Т.В. Азарова посвятили свое исследование вопросам охраны жилищных прав несовершеннолетних, оставшихся без попечения родителей: «На основании изложенного можно сделать вывод о том, что, несмотря на то что законодательно за органами опеки и попечительства закреплена лишь контрольная функция за сохранностью имущества и управлением имуществом граждан, помещенных под надзор в образовательные организации, в том числе для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, это не является основанием для исключения из компетенции самих органов опеки и попечительства совершения действий по непосредственному управлению таким имуществом. Такая позиция основана на том, что: во-первых, контрольная функция не должна сводиться к надзорной и означать, что орган опеки и попечительства должен лишь выполнять роль пассивного наблюдателя за осуществлением жилищных прав и законных интересов несовершеннолетних; во-вторых, орган опеки и попечительства является уполномоченным

административным органом в сфере защиты прав несовершеннолетних, находящихся на воспитании в специализированных образовательных учреждениях, и до тех пор, пока нормативно не определен иной субъект, за которым будут закреплены соответствующие обязанности, является ответственным лицом в рассматриваемой сфере общественных отношений»<sup>5</sup>.

Не столь совершенные результаты научных изысканий предопределяют и несовершенство законодательства об обеспечении прав детей, находящихся под опекой, в Российской Федерации.

В первую очередь обратимся к нормативному правовому акту, специально предназначенному для регулирования опеки, и по юридической силе приравненному к федеральному закону РФ<sup>6</sup>. Речь идет о Федеральном законе от 11 апреля 2008 г. «Об опеке и попечительстве»<sup>7</sup>. «1. Настоящий Федеральный закон регулирует отношения, возникающие в связи с установлением, осуществлением и прекращением опеки и попечительства над недееспособными или не полностью дееспособными гражданами. 2. Положения, относящиеся к правам, обязанностям и ответственности опекунов и попечителей, применяются к организациям, в которые помещены под надзор недееспособные или не полностью дееспособные граждане, в том числе к орга-



низациям для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, если иное не предусмотрено федеральным законом или договором» (ст. 1).

Таким образом, защита прав детей, в том числе посредством опеки, предполагает оптимальное сочетание гражданского и семейного законодательства.

Изложенное позволяет высказать несколько суждений.

Во-первых, опека может рассматриваться как одна из форм обеспечения прав детей, находящихся в сложных жизненных условиях.

Во-вторых, нормативным правовым актом, специально предназначенным для регулирования опеки над детьми, необходимо рассматривать Федеральный закон от 11 апреля 2008 г. «Об опеке и попечительстве».

В-третьих, противоречия между Федеральным законом от 11 апреля 2008 г. «Об опеке и попечительстве» и аналогичными положениями, закрепленными в Гражданском кодексе РФ (часть первая от 21 октября 1994 г.), должны разрешаться в пользу Федерального закона от 11 апреля 2008 г.

В-четвертых, противоречия между Федеральным законом от 11 апреля 2008 г. «Об опеке и попечительстве» и аналогичными положениями, закрепленными в Семейном кодексе РФ от 8 декабря 1995 г., должны разрешаться в пользу Федерального закона РФ от 11 апреля 2008 г.

<sup>1</sup> Макарова С.В. Институт опеки и попечительства над несовершеннолетними детьми: история его становления в России // Вопросы ювенальной юстиции. 2006. № 1.

<sup>2</sup> Шерстнева Н.С. Опека и попечительство как форма воспитания несовершеннолетних // Семейное и жилищное право. 2007. № 2.

<sup>3</sup> О комплексном правоприменении подробнее см.: Галузо В.Н. Возможно ли обеспечение единообразного исполнения законодательства при отсутствии его систематизации? // Государство и право. 2014. № 11. С. 98—102; Он же. О некоторых проблемах комплексного правоприменения в сфере образования в Российской Федерации // Научно-практический журнал «Диалог». 2017. № 2. С. 28—37; Он же. Возможно ли комплексное правоприменение при отсутствии официальной систематизации в Российской Федерации? // Государство и право. 2018. № 6. С. 76—81.

<sup>4</sup> Куропатская Е.Г. Понятие опеки и попечительства над несовершеннолетними // Судья. 2014. № 7. С. 47—50.

<sup>5</sup> См.: Тресцова Е.В., Азарова Т.В. Роль органа опеки и попечительства в механизме охраны и защиты жилищных прав несовершеннолетних, оставшихся без попечения родителей // Вопросы ювенальной юстиции. 2014. № 1. С. 18—22.

<sup>6</sup> О системе нормативных правовых актов в РФ подробнее см.: Галузо В.Н. Систематизация законодательства в Российской Федерации: состояние и перспективы развития // Закон и право. 2009. № 8. С. 28—30; Он же. О роли нормативного правового акта в системе права Российской Федерации // Образование. Наука. Научные кадры. 2009. № 4. С. 27—30.

<sup>7</sup> См.: СЗ РФ. 2008. № 17. Ст. 1755; ...; РГ. 2021. 5 мая.

УДК 34  
ББК 67

## АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ЗАЩИТЫ ПРАВ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ НА ОБРАЗОВАНИЕ СРЕДСТВАМИ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА

**Елена Александровна КУНИЦЫНА,**  
кандидат юридических наук,  
доцент кафедры основ прокурорской  
деятельности Университета прокуратуры  
Российской Федерации  
**E-mail: e.kunitsyna@mail.ru**

**Аннотация.** Статья посвящена вопросам защиты прав несовершеннолетних на образование средствами прокурорского надзора. Автором приводится опыт работы органов прокуратуры Российской Федерации по надзору за соблюдением прав несовершеннолетних в указанной сфере, раскрываются этапы проведения проверки. Публикация содержит статистические данные о работе органов прокуратуры Российской Федерации при осуществлении надзора в указанной сфере. Особое внимание уделено вопросам совершенствования организационно-распорядительных документов Генеральной прокуратуры Российской Федерации, регулирующих сферу защиты несовершеннолетних от негативной информации, распространяемой в информационно-телекоммуникационных сетях, в том числе в сети Интернет, а также разработки методических рекомендаций по организации проверок соблюдения прав несовершеннолетних на образование с учетом изменившегося законодательства. В статье приведены примеры средств прокурорского реагирования, используемые прокурорами в случае выявления нарушений прав несовершеннолетних в сфере образования.

**Ключевые слова:** прокуратура; надзор; законодательство; несовершеннолетние; образование.

## ACTUAL PROBLEMS OF PROTECTING THE RIGHTS OF MINORS TO EDUCATION BY MEANS OF PROSECUTORIAL SUPERVISION

**Elena Alexandrovna KUNITSYNA,**  
Candidate of Legal Sciences, Associate  
Professor of the Department of  
Fundamentals of Prosecutorial Activities,  
University of the Prosecutor's Office  
of the Russian Federation  
**E-mail: e.kunitsyna@mail.ru**

**Abstract.** The article is devoted to the protection of the rights of minors to education by means of prosecutorial supervision. The author provides the experience of the work of the prosecution authorities of the Russian Federation in supervising the observance of the rights of minors in this area, reveals the stages of the audit. The publication contains statistical data on the work of the prosecution authorities of the Russian Federation in the exercise of supervision in this area. Particular attention is paid to the issues of improving the organizational and administrative documents of the Prosecutor General's Office of the Russian Federation regulating the protection of minors from negative information disseminated in information and telecommunication networks, including the Internet, as well as the development of methodological recommendations for organizing checks on the observance of the rights of minors to education with taking into account the changed legislation. The article provides examples of the means of prosecutorial response used by prosecutors in the event of violations of the rights of minors in the field of education.

**Keywords:** prosecutor's office; supervision; legislation; minors, education.

**П**остановка проблемы. Защита прав несовершеннолетних на образование — одна из важнейших задач государства. Конституция Российской Федерации (ч. 1 и 2 ст. 43) гарантирует каждому право на образование, а также общедоступность и бесплатность дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования в государственных или муниципальных образовательных учреждениях.

Из положений Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации») следует, что получение образования предполагает приобретение в ходе образовательного процесса совокупности «знаний, умений, навыков, ценностных установок, опыта деятельности и компетенции определенных объема и сложности» (ст. 2), которые становятся неразрывно связанными с личностью самого гражданина, определяя в дальнейшем его сознание и действия.

Органы прокуратуры занимают чрезвычайно важное положение в сфере защиты прав несовершеннолетних на образование. Согласно статистическим данным Генеральной прокуратуры Российской Федерации, при осуществлении надзора в указанной сфере органами прокуратуры Российской Федерации в 2020 г. выявлено 168 530 нарушений законов, в целях устранения которых на противоречащие закону правовые акты принесено 36 487 протестов, в суды предъявлено 13 793 заявления на сумму 3027 тыс. руб., внесено 36 753 представления, по результатам рассмотрения которых к дисциплинарной ответственности привлечено 35 283 должностных лица, по постановлениям прокуроров к административной ответственности привлечены 2 448 лиц, о недопустимости нарушения закона предостережено 4068 лиц, в органы предварительного расследования направлено 140 материалов для решения вопроса об уголовном преследовании в порядке п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ (возбуждено 112 уголовных дел)<sup>1</sup>.

Решением коллегии Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 17 марта 2021 г. «Об итогах работы органов прокуратуры в 2020 году и о задачах по укреплению законности и правопорядка на 2021 год»

органам прокуратуры предписано продолжить работу по развитию и совершенствованию надзора за исполнением законодательства о несовершеннолетних и молодежи, добиваться комплексной и всесторонней защиты прав детей (п. 1.6), при организации надзора за исполнением законодательства в указанной сфере приоритетными определить в том числе вопросы получения несовершеннолетними образования (п. 2.2).

В соответствии с п. 6 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 26 ноября 2007 г. № 188 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о несовершеннолетних и молодежи» (далее — Приказ № 188)<sup>2</sup> надзор за исполнением законодательства об образовании, реализацией прав граждан на общедоступность и бесплатность дошкольного, общего образования и на конкурсной основе бесплатность среднего и высшего профессионального образования является важным средством защиты прав несовершеннолетних. Учитывая, что данное направление прокурорского надзора всегда являлось одним из наиболее актуальных, обеспечение полноценной защиты прав и свобод человека и гражданина в сфере образования является общей стратегической задачей всей прокурорской деятельности<sup>3</sup>.

Приказом № 188 прокурорам предписано пресекать факты противозаконного отказа в приеме в государственные и муниципальные образовательные учреждения всех видов и уровней, необоснованного отчисления учащихся, нарушения прав на получение стипендий, пособий и компенсационных выплат, произвола в применении мер воздействия, активизировать надзор за соответствием закону уставов, а также правил приема и других локальных актов образовательных учреждений (п. 6.1); незамедлительно реагировать на случаи незаконной коммерциализации образовательной сферы (п. 6.2); принимать меры по прекращению безлицензионной образовательной деятельности или деятельности с нарушением условий лицензирования (п. 6.3).

Проблема организации прокурорского надзора в сфере защиты прав несовершеннолетних носит многогранный характер. Отдельные ее аспекты детально разрабаты-

ются учеными в рамках развития некоторых направлений научной мысли. К примеру, изучению проблемы защиты прокурором имущественных, личных неимущественных, семейных и трудовых прав несовершеннолетних отчасти посвящены работы Н.Д. Волковой, В.Н. Пирогова, И. Викторова, И.А. Фаршатов, О.Ю. Кузнецовой и др.

Гражданско- и уголовно-процессуальный аспекты деятельности органов прокуратуры по защите прав детей исследуются в работах В.П. Божьева, А.В. Грипина, О.А. Зайцева, Н.М. Костровой и др. Эти авторы освещают вопросы нормативно-правовой регламентации выступления прокурора с гражданским иском в защиту прав несовершеннолетних, практической реализации этой нормы закона, охраны прокурором интересов детей в гражданских делах особого производства и т.д.

Вместе с тем вопросам защиты прав несовершеннолетних на образование в литературе уделено недостаточно внимания. Такие авторы, как Н.Ф. Бережкова, И.В. Васильева, М.А. Буланов, О.Ю. Косова, в своих научных трудах в основном рассматривали вопросы, связанные с осуществлением прокурорского надзора в области образования, защитой прав несовершеннолетних при организации образовательного процесса, обеспечением доступности образования для несовершеннолетних.

В рамках настоящей статьи нами принята попытка рассмотреть актуальные проблемы защиты прав несовершеннолетних на образование через призму средств прокурорского надзора, выделить основные этапы прокурорской проверки соблюдения прав несовершеннолетних в указанной сфере. Особое внимание уделено вопросам совершенствования организационно-распорядительных документов Генеральной прокуратуры Российской Федерации, регулирующих сфе-



ру защиты несовершеннолетних от негативной информации, распространяемой в информационно-телекоммуникационных сетях, в том числе в сети Интернет, а также разработки методических рекомендаций по организации проверок соблюдения прав несовершеннолетних на образование с учетом изменившегося законодательства.

Цель статьи состоит в разработке теоретических положений и практических рекомендаций по совершенствованию организационно-распорядительных документов Генеральной прокуратуры Российской Федерации, разработке методических рекомендаций по организации проверок соблюдения прав несовершеннолетних на образование с учетом изменившегося законодательства и повышению эффективности деятельности прокурора по защите прав несовершеннолетних в указанной сфере.

Данная цель обусловила постановку и решение таких задач, как анализ статистических данных Генеральной прокуратуры Российской Федерации по осуществлению надзора в указанной сфере; обобщение прокурорской практики по вопросам защиты прав несовершеннолетних на образование; выделение и наиболее значимых и актуальных проблем.

Согласно сложившейся теории прокурорского надзора одним из важных элементов организации надзора является прокурорская

проверка, которая включает *три основных этапа*: (1) подготовительный; (2) сама проверка; (3) анализ результатов проверки, принятие мер реагирования по выявленным нарушениям.

*Подготовительный этап проверки* тесно связан с информационно-аналитической составляющей организации надзорной деятельности. Важной для прокурора является информация о числе проживающих на поднадзорной территории несовершеннолетних, количестве образовательных организаций и учреждений, а также сведения о состоянии законности, правоприменительной практике. На данном этапе прокурор изучает законодательство, регламентирующее деятельность объектов предстоящей проверки, исследует имеющуюся в его распоряжении информацию для того, чтобы выяснить, какие нарушения закона ранее органами прокуратуры устанавливались, оценить эффективность и достаточность принятых в этой связи мер.

Федеральным законом от 7 марта 2017 г. № 27-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» статья 21 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (далее — Закон о прокуратуре) дополнена п. 3, согласно которому решение о проведении проверки принимается прокурором или его заместителем и доводится до сведения руководителя или иного уполномоченного представителя проверяемого органа (организации) не позднее дня начала проверки. В решении о проведении проверки в обязательном порядке указываются в том числе ее основания.

В соответствии с п. 2 ст. 21 Закона о прокуратуре проверка соблюдения прав несовершеннолетних на образование проводится на основании поступившей в органы прокуратуры информации о фактах нарушения законов, требующих принятия мер прокурором, в случае, если эти сведения нельзя подтвердить или опровергнуть без проведения указанной проверки. К сожалению, понятие информации о фактах нарушения закона действующим законодательством Российской Федерации не определено. В доктрине и на практике не находит единого понимания вопрос о том, какие сведения включать в осно-

вания проведения такой проверки при исполнении заданий, поручений, а также постановлений координационных совещаний, решений межведомственных совещаний и коллегий, в том числе Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

В заданиях о проведении проверок, в организационно-распорядительных документах, в том числе в решениях коллегий, межведомственных совещаний необходимость проведения проверок соблюдения прав несовершеннолетних на образование формулируется безотносительно к конкретным объектам. В соответствующих документах видовой состав объектов проверки, как правило, определяется посредством указания широкого перечня органов власти, местного самоуправления, образовательных организаций и учреждений, деятельность которых осуществляется в сфере действия законодательства, исполнение которого следует проверить. При этом в настоящее время в специальной литературе обосновывается точка зрения, согласно которой задания прокуратуры субъекта Федерации или задания Генеральной прокуратуры Российской Федерации как таковые не могут являться основаниями для проведения проверок, поскольку не содержат информации о фактах нарушения закона конкретной организацией или должностным лицом в конкретной сфере правоотношений<sup>4</sup>.

В обоснование подобных позиций приводится положение, согласно которому к основаниям для проведения проверки прежде всего относятся обращения граждан, должностных лиц органов государственной власти, органов контроля, сообщения средств массовой информации, результаты анализа статистики, прокурорской и правоприменительной практики, а также рапорт, докладная или служебная записка должностного лица органа прокуратуры, содержащая информацию о непосредственном обнаружении нарушения закона.

Последовательное развитие указанной точки зрения приводит к выводу, что задания о проведении проверки и т. д. являются лишь поводами для анализа состояния законности в той или иной сфере правоотношений, результатом которого может стать получение информации о потенциальных нарушениях

закона в деятельности того или иного поднадзорного объекта, но не информации о фактах нарушения законодательства в смысле п. 2 ст. 21 Закона о прокуратуре. Кроме того, результатом соответствующего анализа может стать вывод об отсутствии данных, свидетельствующих о необходимости проведения проверки.

Таким образом, вопрос о правильном определении основания проверок соблюдения прав несовершеннолетних на образование в настоящее время сохраняет свою актуальность. Методические рекомендации по вопросам организации проверок с учетом изменившегося законодательства, в том числе в связи с принятием Федерального закона от 7 марта 2017 г. № 27-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации», не разработаны, в связи с чем их разработка представляется достаточной актуальной.

В условиях развития цифровых технологий в органах прокуратуры Российской Федерации предлагается также рассмотреть вопрос об организации с использованием видео-конференц-связи с участием работников Генеральной прокуратуры Российской Федерации, Университета прокуратуры Российской Федерации учебно-методических занятий по организации и проведению соответствующих проверок, что, безусловно, скажется на качестве осуществления надзорных полномочий работниками прокуратур субъектов Российской Федерации.

В ходе *самой проверки* соблюдения прав несовершеннолетних на образование с учетом ее цели и предмета выяснению подлежат следующие вопросы.

1. Обеспечена ли органами государственной власти, местного самоуправления, образовательными организациями и учреждениями доступность образования?

Как известно, в связи с введением ограничительных мер в целях предупреждения распространения коронавирусной инфекции в большинстве регионов образовательные организации (отдельные классы) в 2020 г. переведены на дистанционный формат обучения.

Генеральной прокуратурой Российской Федерации с привлечением прокуроров во всех регионах проведена проверка соблюде-

ния прав несовершеннолетних на получение общего, среднего профессионального и высшего образования с применением электронного обучения, дистанционных образовательных технологий (далее — дистанционное обучение). Надзорные мероприятия показали, что не везде образовательный процесс организован надлежащим образом.

В частности, прокурорами приняты меры реагирования в связи с необеспечением обучающихся компьютерной техникой. В г. Омске Омской области лишь по требованию прокурора компьютерами обеспечены трое студентов техникума, поскольку имеющиеся в семье компьютеры использовались их братьями и сестрами. В Пензенской области благодаря своевременному прокурорскому вмешательству компьютерное оборудование получили 2,5 тыс. нуждающихся детей.

В Алтайском крае, Брянской, Волгоградской, Омской, Тульской областях прокуроры добились отмены положений о дистанционном обучении образовательных организаций, обязывавших детей иметь дома персональный компьютер с возможностью воспроизведения звука и видео, стабильный канал подключения к сети Интернет, программное обеспечение для доступа к удаленным серверам с учебной информацией и рабочими материалами.

В ряде регионов прокурорского вмешательства потребовало отсутствие у обучающихся доступа к сети Интернет и устойчивого сигнала связи. По представлениям прокуроров в Курганской области 106 обучающимся оказано содействие в подключении к сети Интернет. Во исполнение информации прокурора Республики Тыва, направленной главе региона, в муниципальных образованиях, где отсутствовали стабильный интернет-сигнал и сотовая связь, организована работа проекта «Телешкола Тувы», в рамках которой региональные вещательные компании транслировали видеоуроки и видеоконсультации для учащихся общеобразовательных организаций.

Меры реагирования принимались также в связи с необеспечением педагогических работников компьютерами и доступом к сети Интернет, непроведением их обучения для работы в указанных условиях.



Прокурорами пресечены факты замены учебных занятий в дистанционном формате самостоятельным изучением детьми предмета. В Новосибирской области, например, по представлению прокурора в одной из школ возобновлен образовательный процесс по предмету «Математика», неправомерно приостановленный на две недели.

Всего в указанной сфере в 2020 г. прокурорами выявлено более 6 тыс. нарушений законов, в целях их устранения внесено свыше 3,8 тыс. актов реагирования, по результатам рассмотрения которых к дисциплинарной ответственности привлечено более 1 тыс. лиц<sup>5</sup>.

2. Обеспечена ли безопасность обучающихся, охрана их жизни и здоровья?

Прокуратурой Республики Алтай контролируются результаты расследования уголовного дела по факту ненадлежащего исполнения обязанностей по обеспечению пожарной безопасности в образовательном учреждении МБОУ «Вечерняя школа г. Горно-Алтайска». Так, 10 февраля 2021 г. в здании 1934 г. постройки произошло возгорание, площадь пожара составила около 300 кв. м. Эвакуировано 82 ученика. Предварительно причиной ЧП явилось несоблюдение требований пожарной безопасности при обращении с электроприборами. Сумма причиненного ущерба оценена в 6,14 млн руб. Прокуратурой проводится проверка исполнения законодательства об образовании, пожарной безопасности. Не-

прерывность образовательного процесса контролируется<sup>6</sup>.

Прокуратурой Московской области контролируются результаты расследования уголовного дела по факту оказания услуг, не отвечающих требованиям безопасности. По предварительной информации, за медицинской помощью с признаками пищевого отравления обратился 91 обучающийся

МБОУ «СОШ № 4» и МБОУ «СОШ № 3» г. Красноармейска. Прокуратурой проводится комплекс-

ная проверка в этих школах и предприятиях, оказывающих услуги по организации горячего питания.

В Хабаровском крае прокуратурой контролируются результаты расследования уголовного дела по факту нарушения санитарно-эпидемиологических правил в связи с госпитализацией 16 воспитанников КГБОУ «Школа-интернат № 2» с признаками острой кишечной инфекции. Управлением Роспотребнадзора по краю установлено, что в интернате не соблюдалась технология приготовления блюд, а также допускались прочие нарушения санитарных норм. По данным фактам выданы предписания, их исполнение контролируется. Прокуратурой проводятся надзорные мероприятия. Результаты проверок и расследования уголовных дел взяты под контроль Генеральной прокуратурой Российской Федерации<sup>7</sup>.

3. Обеспечен ли в образовательных организациях и учреждениях доступ в сеть Интернет и снабжены ли компьютеры, предназначенные для использования в учебном процессе, фильтрами, препятствующими получению информации, несовместимой с целями образования?

Положения п.а 3.2 Приказа № 188 ориентируют прокуроров на систематическое проведение в образовательных организациях и учреждениях проверок соблюдения законодательства о защите детей от информации, наносящей вред их здоровью, нравственно-

му и духовному развитию, в деятельности средств массовой информации, органов и учреждений образования и культуры. Генеральным прокурором Российской Федерации в своем докладе на расширенном заседании коллегии, посвященном итогам работы органов прокуратуры за 2020 г. и задачам по укреплению законности и правопорядка на 2021 г., состоявшемся 17 марта 2021 г., подчеркнуто, что «в центре особого внимания прокуроров должна быть защита детей от негативной информации в сети Интернет».

С учетом изложенного при организации и проведении соответствующих проверок прокурорам следует учитывать требования п. 1 ст. 9, п. 6 ст. 10, п. 1 ст. 12 Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», согласно которым ограничение доступа к информации устанавливается федеральными законами в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Вместе с тем организационно-распорядительными документами Генеральной прокуратуры Российской Федерации вопросы организации надзора за исполнением законодательства в сфере защиты несовершеннолетних от негативной информации, распространяемой в информационно-телекоммуникационных сетях, в том числе в сети Интернет, детально не урегулированы. В частности, требует регламентации алгоритм действий прокурора при реализации полномочий, направленных на ограничение доступа несовершеннолетних к такой информации, в том числе во внесудебном порядке, учета принятых мер реагирования в данной сфере, взаимодействия органов прокуратуры с уполномоченными органами власти, принимающими решения о признании информации запрещенной к распространению. Помимо этого, в регламентации нуждается и механизм взаимодействия прокуроров между собой в целях исключения фактов направления в суды дубликатов административных исковых заявлений о признании информации, размещенной в информационно-коммуникационных сетях, в том числе в сети Интернет,

информацией, распространение которой в Российской Федерации запрещено.

В целях повышения эффективности надзора в указанной сфере полагаем целесообразным издание Генеральной прокуратурой Российской Федерации отдельного организационно-распорядительного документа, регламентирующего вышеуказанные вопросы.

На заключительном (аналитическом) этапе проверки прокурор анализирует результаты проверки, при наличии оснований решает вопрос о принятии мер прокурорского реагирования. В случае если в ходе проверки нарушений закона не выявлено, в десятидневный срок со дня ее завершения составляется акт по установленной приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 17 марта 2017 г. № 172 «О некоторых вопросах организации прокурорского надзора в связи с принятием Федерального закона от 07.03.2017 № 27-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации»<sup>8</sup> форме (п. 14 ст. 21 Закона о прокуратуре), копия которого направляется руководителю или иному уполномоченному представителю проверяемого органа (организации).

Нарушения прав несовершеннолетних в сфере образования прокурор устраняет, используя средства прокурорского надзора, указанные в ст. 23—25.1 Закона о прокуратуре (протест, представление, постановление, предостережение о недопустимости нарушения закона). В каждом конкретном случае они определяются прокурором индивидуально с учетом итогов проверки и конкретной ситуации.

Прокурор вправе возбудить дело об административном правонарушении, ответственность за которое предусмотрена Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях (далее — КоАП РФ). К примеру, при выявлении фактов нарушения требований к ведению образовательной деятельности и организации образовательного процесса следует рассматривать вопрос о возбуждении в отношении должностных лиц и организаций дел об административных правонарушениях по ст. 19.30 КоАП РФ. Установив факты нарушения права на образование и предусмотренных законодательством прав и свобод обучающихся образова-



тельных организаций и учреждений, прокурор должен решить вопрос о привлечении виновных лиц к административной ответственности по ст. 5.57 КоАП РФ. Рассматривая вопрос о привлечении организации к административной ответственности за безлицензионную деятельность или деятельность, осуществляемую с нарушением лицензионных требований, необходимо иметь в виду, что по ст. 14.1 КоАП РФ привлекаются образовательные организации, осуществляющие предпринимательскую деятельность, а по ст. 19.20 КоАП РФ — при осуществлении деятельности, не связанной с извлечением прибыли. Кроме того, при выявлении фактов осуществления предпринимательской деятельности в сфере образования без лицензии, если это деяние причинило крупный ущерб гражданам, организациям или государству либо сопряжено с извлечением дохода в крупном размере, прокурор, руководствуясь п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ, выносит мотивированное постановление о направлении соответствующих материалов в следственный орган для решения вопроса об уголовном преследовании по фактам выявленных прокурором нарушений уголовного законодательства (ст. 171 УК РФ).

В целях восстановления прав несовершеннолетних в сфере образования прокурорами активно применяются и гражданско-правовые средства в виде предъявления в суды соответствующих заявлений. Достаточно эффективно в вопросах повышения деловой квалификации прокурорских работников, задействованных в подготовке соответствующих заявлений в суд, зарекомендовали себя разработанные Университетом прокуратуры Российской Федерации материалы организационно-методического характера в

указанной сфере. Работа в данном направлении будет продолжена.

<sup>1</sup> Сводный отчет по Российской Федерации по форме ОН 511 за 2020 год.

<sup>2</sup> Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 26 ноября 2007 г. № 188 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о несовершеннолетних и молодежи» // Законность. 2008. № 2.

<sup>3</sup> Буксман А.Э. Предисловие к сборнику методических материалов «Прокурорский надзор за соблюдением социальных прав граждан» // Прокурорский надзор за соблюдением социальных прав граждан: сб. метод. материалов / под общ. ред. А.Э. Буксмана. М.: Ген. прокуратура Рос. Федерации: Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации, 2013. С. 9.

<sup>4</sup> К примеру: Плугарь Д.М. Вопросы процедурных условий проведения прокурорских проверок // Законность. 2019. № 8. С. 33—37.

<sup>5</sup> В Генеральной прокуратуре Российской Федерации подведены итоги проверки соблюдения прав обучающихся на получение образования в дистанционном формате // URL: [https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/activity/protecting\\_children/news?item=58036825](https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/activity/protecting_children/news?item=58036825) (дата обращения: 14.04.2021).

<sup>6</sup> Продолжается системная работа органов прокуратуры по защите прав несовершеннолетних // URL: [https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/activity/protecting\\_children/news?item=59038706](https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/activity/protecting_children/news?item=59038706) (дата обращения: 14.04.2021).

<sup>7</sup> По поручению Генеральной прокуратуры Российской Федерации прокуроры субъектов продолжают работу по восстановлению прав и законных интересов несовершеннолетних // URL: [https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/activity/protecting\\_children/news?item=58126737](https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/activity/protecting_children/news?item=58126737) (дата обращения: 14.04.2021).

<sup>8</sup> Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 17 марта 2017 г. № 172 «О некоторых вопросах организации прокурорского надзора в связи с принятием Федерального закона от 07.03.2017 № 27-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» // Законность. 2017. № 7.

УДК 34  
ББК 67

## ЗАЩИТА ПРАВ И ЗАКОННЫХ ИНТЕРЕСОВ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ КАК НАЦИОНАЛЬНЫЙ ПРИОРИТЕТ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

**Андрей Александрович МЕЦГЕР,**  
кандидат юридических наук, доцент кафедры  
частного права Института государственного  
управления и права Государственного  
университета управления  
**E-mail:** metzger@yandex.ru

**Аннотация.** В последнее десятилетие обеспечение благополучного и защищенного детства стало одним из основных национальных приоритетов России. В посланиях Президента России Федеральному собранию Российской Федерации ставились задачи по разработке современной и эффективной государственной политики в области детства. В статье автор исследует важные аспекты реализации и защиты прав и законных интересов граждан России, особенности осуществления защиты прав несовершеннолетних, а также прослеживает прямую зависимость уровня защищенности граждан России от уровня правосознания и правовой культуры в российском обществе.

**Ключевые слова:** права человека; права несовершеннолетних; семья; детство; национальная безопасность; демография; законодательство.

## PROTECTION OF THE RIGHTS AND LEGITIMATE INTERESTS OF MINORS AS A NATIONAL PRIORITY OF THE RUSSIAN FEDERATION

**Andrei Alexandrovich METZGER,**  
Candidate of Law, Associate Professor of Private Law,  
Institute of Public Administration and Law,  
State University of Management  
**E-mail:** metzger@yandex.ru

**Abstract.** In the last decade, ensuring a prosperous and protected childhood has become one of the main national priorities of Russia. In the messages of the President of Russia to the Federal Assembly of the Russian Federation, tasks were set to develop a modern and effective state policy in the field of childhood. In the article, the author explores important aspects of the realization and protection of the rights and legitimate interests of Russian citizens, the peculiarities of the implementation of the protection of the rights of minors, and also traces the direct dependence of the level of protection of Russian citizens on the level of legal consciousness and legal culture in Russian society.

**Keywords:** human rights; rights of minors; family; childhood; national security; demography; legislation.

**В** соответствии со ст. 2 Конституции РФ человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанность государ-

ства. Как представляется, в рамках обеспечения национальной безопасности должны обеспечиваться основные конституционные права граждан, в частности, права и свободы, связанные с реализацией эконо-



мических, политических и социальных прав и свобод<sup>1</sup>.

Полагаем, что в современных условиях социальную сущность правового статуса человека, его прав и свобод, а также гарантий их реализации можно правильно понять не на базе тех или иных правовых семей, которые имеют и одинаковый, и разный социальный характер, а на основе укрупненного подхода путем выделения социально различных глобальных правовых систем с позиции гарантирования государством реализации прав и свобод человека и гражданина<sup>2</sup>. Каждая из правовых систем имеет свою социальную сущность и, следовательно, свои базовые социальные индикаторы правового статуса личности (включающего в себя права и обязанности). Права и обязанности корреспондируют друг другу. Исключительность такого корреспондирования состоит в том, что один и тот же человек одновременно является носителем как права, так и обязанности. Носителем права — когда использует на практике предоставленную ему законом возможность (при этом ее реализация становится возможной благодаря не препятствию третьих лиц); носителем обязанности — когда не мешает третьему лицу реализовывать его право (при этом человек осознает, что его подчинение «правилам игры» в будущем обеспечит возможность реализации его права, когда другие лица не будут чинить никаких препятствий).

Обеспечение организации деятельности государственных органов, которая направлена на охрану прав и защиту законных интересов гражданина, является неотъемлемой частью поддержания высокой правовой культуры общества. Именно органы государственной власти (в большинстве стран мира) выступают связующим звеном между правом и человеком, гарантируя реализацию прав, дающихся человеку от самого его рождения. Важным аспектом реализации гарантий прав граждан являются эффективное законодатель-

ство, а также судебная практика по возмещению государством вреда, причиненного (если такой вред, его причинение доказаны) гражданам органами государственной власти или отдельными должностными лицами (государственными служащими)<sup>3</sup>.

Содержание современного правового государства и системы права в России, напротив, в качестве вектора своего развития определяет идею национальной обособленности, идею государственного суверенитета как важнейшую для развития Российского государства и права в условиях мировой нестабильности и перманентного противостояния с ведущими державами мира. Права человека — это закрепленные и обеспеченные законом естественные, неотчуждаемые права и свободы, социальные и юридические возможности индивида, гарантирующие его полноценную жизнь и человеческое достоинство. Развитие прав человека, его социальное становление неразрывно связаны с правовым государством. Государство должно обеспечивать спокойствие общества, справедливость и равенство всех его граждан посредством института государственной защиты прав и свобод человека и гражданина.

Анализируя исторический ход различных дискуссий по проблематике прав человека, следует отметить, что для одних юристов — участников этих дискуссий права человека — это, в первую очередь, некая реальность, которую необходимо постичь. Для представи-

телей другой научной позиции права человека — не столько данность (или даже вообще не данность), сколько некий конструкт сознания, особый способ организации научного мышления, гносеологический конструкт. Опасность последнего — в подмене реального положения с правами человека собственными представлениями о нем, иными словами, в «деонтологизации» действительности, которую не следует недооценивать<sup>4</sup>.

Практика показывает, что в настоящее время отмечается низкий уровень правосознания и правовой культуры в нашем обществе. Они выражаются в виде наличия преступности среди детей (безнадзорности), уклонения от воспитания и содержания детей, правонарушений, совершаемых государственными служащими, и коррупции в системе власти всех уровней. Уважение граждан к закону, а также здоровое правосознание общества являются основой твердости в правовом государстве, действенного функционирования правовой и политической систем в гражданском обществе. Правосознание имеет достаточно высокое влияние на организацию общественной жизни страны.

Незнание гражданином своих прав и обязанностей приводит к совершению различных правонарушений, проявлению недобросовестности со стороны различных субъектов правоотношений. Тем самым, повышение уровня общей правовой культуры (сознания) и правового просвещения гражданского общества является залогом развития правового государства в России. Сюда же следует отнести повышение качества правотворческой деятельности, совершенствование системы правосудия и повышения качества деятельности субъектов управления (исполнительной власти). А значит, повысится и качество жизни каждого гражданина<sup>5</sup>.

В рамках рассматриваемой темы и проблем основную роль играют поставленные государственные вопросы Президентом РФ, в частности, в 2011 г. утверждены Основы государственной политики РФ в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан (утв. Президентом РФ 4 мая 2011 г.). По мнению некоторых авторов, поставленные задачи и распоряжения Главно-



командующего и гаранта внутренней безопасности страны, для МВД России и его территориальных органов являются обязательными в первоочередном порядке как для субъектов, регулирующих и обеспечивающих внутреннюю безопасность страны<sup>6</sup>.

Субъектов правозащитной политики можно разделить на две группы<sup>7</sup>.

Первую группу образуют субъекты так называемой общей компетенции, защита прав и свобод человека, в правовом статусе которых выступает либо в качестве цели, либо как принцип деятельности наряду с другими, сравнимыми по значимости целями и принципами.

Во вторую группу входят государственные органы (а также их отдельные структурные подразделения) и негосударственные институты, непосредственной и основной целью создания и деятельности которых выступает защита прав и свобод человека и гражданина — субъекты «специальной» («правозащитной») компетенции<sup>8</sup>.

Правоприменительная деятельность современного Российского государства должна быть ориентирована на осуществление активной социальной политики, значимость которой для государства и каждого лица, проживающего в нем, и развивал Роберт фон Мольте в своей концепции социального государства.

С учетом значимости проблемы формирования отношений социального сотрудничества между ОВД и правозащитными объединениями, представляется необходимым:

- приступить к разработке стратегии социального обслуживания населения органами внутренних дел и концепции взаимодействия органов внутренних дел с правозащитными организациями, с привлечением квалифицированных специалистов правозащитных и других общественных организаций;
- при разработке новых концептуальных документов, связанных с оптимизацией системы МВД России, включать в их содержание положения о налаживании социального партнерства с правозащитными организациями как стратегически значимого направления деятельности ОВД;
- провести ревизию действующих подзаконных актов и ведомственных документов в области взаимоотношений с правозащитными объединениями на предмет их соответствия современным реалиям;
- активнее использовать интеллектуальный и профессиональный потенциал правозащитного движения в разработке нормативно-правовой базы, связанной с организацией взаимодействия, а также для экспертной оценки ведомственных нормативных правовых актов в части, касающейся соблюдения прав и свобод граждан;
- обеспечить участие представителей правозащитных движений в подготовке методических материалов (пособий, наставлений, памяток) о порядке соблюдения и обеспечения сотрудниками полиции прав и свобод граждан;
- использовать имеющиеся возможности для обеспечения правозащитников объективной информацией о работе органов внутренних дел;
- нацелить работу на использование интеллектуального, профессионального и политического потенциала правозащитного движения для привлечения внимания общества к состоянию органов внутренних дел и необходимости кардинального изменения условий их деятельности в целях повышения уровня защищенности прав и свобод граждан;

- создать условия для формирования системы гражданского образования в учебных центрах органов внутренних дел, расширить практику преподавания в образовательных учреждениях МВД России дисциплин, направленных на формирование толерантного сознания, веротерпимости и обучение межкультурному диалогу;
- активнее привлекать представителей правозащитных организаций к занятиям, проводимым в рамках служебной подготовки в территориальных органах внутренних дел;
- использовать возможности правозащитников при организации и проведении общественных компаний по участию населения в обеспечении безопасности и правопорядка, поощрении свидетелей преступлений, обеспечении безопасности жертв насилия и т.п.;
- понимая необходимость учета существующих рыночных отношений, разработать механизм материальной поддержки приоритетных направлений взаимодействия с правозащитными организациями, в том числе с привлечением внебюджетных средств.

Как представляется, в рамках обеспечения национальной безопасности должны обеспечиваться основные конституционные права граждан, в частности, связанные с реализацией экономических, политических и социальных прав и свобод.

Ощущение безопасности — базовая потребность каждого человека, налагает на государство обязанность обеспечить соответствующие условия, но самостоятельно победить преступность и создать эффективную систему профилактики, предотвращения и раскрытия правонарушений невозможно. Необходимы поддержка всего общества и создание атмосферы нетерпимости к правонарушениям, внутренняя потребность бороться с несправедливостью каждого члена общества, а это возможно только при взаимном доверии и активном взаимодействии правоохранительных органов и общества в целом<sup>9</sup>.

Исключение составляют редкие случаи прямого конституционного запрета (ст. 21 Конституции РФ), но и здесь Конституция РФ не в полной мере соответствует требова-

нию правовой определенности (в буквальном смысле ст. 21 Конституции РФ запрещает «умаление» достоинства личности, но не исключает его «ограничений»; запрет ст. 21 Конституции РФ можно было бы считать состоявшимся лишь при условии тождественности терминов «умаление» и «ограничение», используемых в статьях 21 и 55 Конституции РФ).

Вопрос о правах человека и гражданина является составной частью проблемы фактического положения личности в обществе и государстве. Права человека — закрепленные и обеспеченные законом естественные, неотчуждаемые права и свободы, социальные и юридические возможности индивида, гарантирующие его полноценную жизнь и человеческое достоинство. Права человека в условиях российской реальности есть неотчуждаемые и неотъемлемые свойства каждого человека как существенные признаки его бытия. «Права человека, — как справедливо отмечает Ф. Фабрициус, — это огромная научная и социально-практическая проблема, представляющая таковой не только в главном, но и в деталях, и требующая постоянного внимания науки и практики».

Гражданин, которому необходима интересующая его информация, при обращении в органы государственной власти должен четко знать порядок своих действий, а также уметь отстоять свои права, в случае их нарушения представителями государственных органов, используя при этом закон, а еще лучше — умение применить знание правовых норм. Все это будет служить основанием полагать, что в российском обществе уровень правовой культуры достаточно высок. Отдельно следует сказать о проблеме, которая не рассматривалась в советский период фор-

мирования доктрины прав человека, однако впоследствии фиксировалась всеми исследователями этого вопроса — серьезном разрыве между провозглашенными принципами и нормами, а также сложившейся правоприменительной практикой. Реализация социально-экономических прав сопровождалась функционированием так называемого «закрытого» права — неопубликованными в официальных изданиях правовыми актами, которые предоставляли определенные социальные привилегии отдельным категориям граждан.

<sup>1</sup> Мархгейм М.В. «Конституционная увертюра»: вариации европейских государств // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. 2017. № 3 (82). С. 65—66.

<sup>2</sup> Кочеткова Л.Н. Социальное государство: опыт философского исследования. М., 2009. С. 65.

<sup>3</sup> Нижник Н.С. Полицейская система как элемент правоохранительной системы современного государства // Актуальные проблемы права и правоприменительной деятельности на современном этапе: материалы Междунар. науч.-практ. конф., 19—20 сентября 2013 г. / под общ. ред. В.А. Сосова. Краснодар: ИД «Юг», 2013. С. 6—7.

<sup>4</sup> Марченко М.Н. Теория государства и права: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М.: ТК Велби: Проспект, 2004.

<sup>5</sup> Сидоров А.С. К вопросу о понятии и содержании раскрытия преступлений // Вестник криминалистики. 2011. № 2. С. 105.

<sup>6</sup> Кочеткова Л.Н. Социальное государство: Опыт философского исследования. М., 2009. С. 65.

<sup>7</sup> Нижник Н.С., Папырин В.В. Законность как социо-юридический феномен. СПб., 2012. С. 20—21.

<sup>8</sup> Шамилева Р.К. Проблема справедливости в контексте интересов и потребностей // Социально-гуманитарные знания. 2008. № 6. С. 87.

<sup>9</sup> Мархгейм М.В. Указ. соч. С. 65—66.

УДК 347.6  
ББК 67

## ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВА РЕБЕНКА НА ВОСПИТАНИЕ В СЕМЬЕ

**Марина Леонидовна ОГУРЦОВА,**  
кандидат юридических наук, старший научный сотрудник  
НИИ Университета прокуратуры Российской Федерации

**Аннотация.** В статье рассматриваются проблемы реализации права ребенка на воспитание в семье, которые зачастую вызваны непринятием органами системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних мер по поддержке семей, оказавшихся в трудной жизненной ситуации. Автором изучаются вопросы, связанные с отобранием детей у родителей, временным устройством несовершеннолетних в организации для детей-сирот. Сделан вывод о необходимости комплексной реабилитационной работы с неблагополучными семьями, а также о важности развития новых форм устройства детей, оставшихся без попечения родителей, в семью.

**Ключевые слова:** дети-сироты; семья; приемная семья; организация для детей-сирот; профилактика безнадзорности.

## PROBLEMS OF THE IMPLEMENTATION OF THE CHILD'S RIGHT TO UPBRINGING IN THE FAMILY

**Marina Leonidovna OGURTSOVA,**  
Candidate of Legal Sciences, Senior Researcher  
of the Research Institute, University  
of the Prosecutor's Office Russian Federation

**Abstract.** The article deals with the problems of implementing the right of a child to be raised in a family, which are often caused by the failure of the authorities of the system for the prevention of neglect and juvenile delinquency to take measures to support families in difficult life situations. The author studies the issues related to the withdrawal of children from their parents, the temporary placement of minors in organizations for orphans. The conclusion is made about the need for comprehensive rehabilitation work with dysfunctional families, as well as the importance of developing new forms of placement of children left without parental care in the family.

**Keywords:** orphans; family; foster family; organization for orphans; prevention of neglect.

Семейный кодекс Российской Федерации закрепляет право каждого ребенка жить и воспитываться в семье (ст. 54). Именно родители должны заботиться об обеспечении наилучших интересов ребенка.

Однако нередко они отстраняются от своих обязанностей по воспитанию и развитию детей. Так, в 2020 г. было выявлено и поставлено на учет почти 45 тыс. детей, оставшихся без попечения родителей, это на 7% меньше, чем в 2019 г. и на 25% меньше, чем в 2016 г. Однако эти показатели не должны успокаивать, поскольку три четверти из детей,

оставшихся без попечения родителей, составляют социальные сироты при живых родителях. Лишение родительских прав стало отлаженным механизмом для решения проблем семейного неблагополучия, несмотря на то, что оно должно быть крайней мерой реагирования. Число родителей, лишенных родительских прав, почти в три раза больше, чем родителей, ограниченных в родительских правах.

Такая ситуация зачастую вызвана упущениями в профилактической работе, непринятием органами системы профилактики без-

надзорности и правонарушений несовершеннолетних мер по социальной реабилитации и поддержке семей, оказавшихся в трудной жизненной ситуации, отсутствием должного межведомственного взаимодействия.

Очень важно исключить ситуации, когда ребенок может быть помещен в организацию для детей-сирот на основании тяжелого материального положения семьи вместо оказания необходимой помощи семье. Действующая практика приводит к тому, что однажды разлученные семьи практически никогда не воссоединяются. В 2020 г. только в 4% случаев родители в дальнейшем восстанавливались в родительских правах, в отношении 11% родителей было отменено ограничение родительских прав<sup>1</sup>.

Следует отметить, что имеют место факты произвольного вмешательства органов опеки и попечительства в дела семьи. Так, прокуратурой Оренбургской области установлено, что изъятие четырех малолетних детей из многодетной семьи было незаконным, поскольку непосредственной угрозы жизни и здоровью детей не имелось. Многодетной семье оказана помощь в ремонте дома, находящегося в аварийном состоянии, а также приняты иные меры социальной поддержки. По инициативе прокуратуры возбуждено уголовное дело по ст. 293 УК РФ (халатность).

Избыточность в некоторых случаях отобрания ребенка у родителей в связи с угрозой его жизни и здоровью приводит к нарушению права ребенка на семью. Данная мера воздействия по отношению к родителям должна быть обоснована интересами ребенка, а обстоятельства, оправдывающие принятие решения об отобрании, чрезвычайными.

Сложившаяся ситуация с отобранием детей у родителей во многом связана с возникающими на практике сложностями в определении признаков «непосредственной угрозы жизни ребенка и его здоровью». Неудовлетворительное состояние законности в данной сфере обусловлено в том числе отсутствием системы подготовки и подбора кадров органов опеки и попечительства, а также четких критериев оценки их деятельности. По словам заместителя председателя Прави-



тельства Российской Федерации Т.А. Голиковой, органы опеки в настоящее время перегружены полномочиями, федеральным законодательством на опеку возложено более 50 функций и полномочий, региональным — еще порядка 39, зачастую несвойственных опеке. При этом средняя нагрузка на одного специалиста составляет 3 тыс. детей<sup>2</sup>. Учитывая изложенное, назрела необходимость в разработке концепции реформирования органов опеки и попечительства, в рамках которой следует предусмотреть единый порядок их создания, полномочия, требования к работникам органов опеки и попечительства (к образованию, стажу, опыту работы), а также регламентировать процедуру повышения уровня профессиональной компетентности специалистов.

Продолжая вопрос об отобрании детей, следует отметить, что в 2020 г. в Государственную Думу Российской Федерации были внесены два законопроекта, которые могли, в случае их принятия, существенным образом скорректировать порядок отобрания ребенка у родителей, а стало быть и практику обеспечения права ребенка на воспитание в семье, что не могло не вызвать повышенный общественный интерес к указанным законопроектам.

Так, одним из проектов закона об отобрании детей предлагалось производить отобрание ребенка при непосредственной угрозе его жизни или здоровью на основании решения районного суда, вынесенного в порядке особого производства в течение 24 часов с момента поступления заявления<sup>3</sup>. При этом, как отмечает Пленум Верховного Суда Российской Федерации, под непосредственной угрозой следует понимать угрозу, которая с очевидностью свидетельствует о реальной опасности наступления негативных последствий



для ребенка в виде смерти, причинения вреда физическому или психическому здоровью ребенка<sup>4</sup>. В этой связи не ясно, каким образом проект закона направлен на защиту интересов ребенка, если его положения предполагают возможность оставления ребенка в семье на 24 часа при непосредственной угрозе его жизни или здоровью.

Другой проект закона о внесении изменений в СК РФ предусматривал изъятие детей из семьи только по решению суда в случае лишения родительских прав, ограничения в родительских правах или отмены усыновления, а также на основании акта об отстранении опекуна от исполнения возложенных на него обязанностей<sup>5</sup>. При этом данные положения не учитывают ситуации, требующие незамедлительного отобрания ребенка. Например, возникновение непосредственной угрозы для жизни и здоровья ребенка, в том числе наступление негативных последствий в виде причинения тяжкого вреда здоровью ребенка, посягательства на половую неприкосновенность личности, факты, указывающие на жестокое обращение с ребенком.

Учитывая дискуссионный характер положений данных проектов закона и принимая во внимание высокую социальную значимость и повышенный общественный интерес к вопросу законодательного регулирования вопросов отобрания детей, названные выше проекты законов были отозваны субъектами права законодательной инициативы. Однако это не исключает необходимости дальнейшего совершенствования законодательства в указанной сфере.

Еще одним сложным вопросом в контексте реализации права ребенка на проживание в семье является проблема длительного пребывания несовершеннолетних в организациях для детей-сирот по заявлению законных представителей о временном помещении в такие организации. Следует отметить, что почти треть воспитанников российских детских домов не являются сиротами и оказались там по заявлению родителей, при этом доля таких детей непрерывно увеличивается<sup>6</sup>.

Изначально предполагалось, что такая услуга по временному помещению ребенка в детский дом по заявлению родителей, которые не могут по уважительным причинам исполнять свои родительские обязанности,

будет являться одной из мер государственной поддержки семей, находящихся в трудной жизненной ситуации: после решения материально-бытовых и иных проблем родители могли бы забрать ребенка обратно в семью.

Однако в действительности дети становятся заложниками такой ситуации, поскольку они, имея законных представителей, не могут быть переданы для устройства в замещающие семьи, и вынуждены нередко годами проживать в организациях для детей-сирот, что приводит к нарушению привязанности и в конечном итоге откладывает отпечаток на особенности их межличностных отношений. В специальных исследованиях отмечается, что лишение детей материнской заботы с последующей психической депривацией в учреждениях закрытого типа катастрофически сказывается на их социальном, психическом и физическом здоровье<sup>7</sup>.

Представители общественности отмечают, что органы опеки и попечительства вместо составления акта об отобрании и подачи заявления в суд о лишении и ограничении в родительских правах нередко предлагают родителям написать заявление на временное устройство ребенка в детский дом. Такой подход позволяет не «портить» официальную статистику, так как такие дети не будут отнесены к числу детей, оставшихся без попечения родителей, а родители могут продолжать получать пособия и выплаты на ребенка.

Учитывая значимость данной проблемы, Советом при Правительстве Российской Федерации по вопросам попечительства в социальной сфере дано поручение Минпросвещения, Минтруду, Минздраву и регионам провести мониторинг числа детей, временно помещенных родителями в организации для детей-сирот в 2018—2021 гг. В ходе такого мониторинга будут проанализированы основания временного помещения в организацию, средний срок временного пребывания, перечень услуг, предоставляемых детям и их законными представителями, число детей и причины, по которым их оставили в организациях по окончании срока пребывания. Кроме того, поручено проработать вопрос передачи детей, временно оставшихся без попечения родителей, на период, в течение которого законные представители по уважительным причинам не могут выполнять родитель-

ские обязанности, под предварительную опеку в качестве альтернативы помещения ребенка в интернатную организацию.

Сегодня государство принимает активные меры для того, чтобы обеспечить право каждого ребенка на семью: поддерживаются различные формы семейного устройства детей-сирот, создаются условия для адаптации детей-сирот после выпуска из интернатных учреждений, оказывается содействие организациям, осуществляющим сопровождение приемных семей, в регионах активно развивается сеть ассоциаций приемных семей, готовых помочь в адаптации приемного ребенка в семье.

Правовой институт опеки (включая приемные и патронатные семьи) является одной из основных гарантий соблюдения права ребенка на семью в случае утраты им родительского попечения. Очень важно, чтобы каждый изъятый из неблагополучной семьи ребенок обязательно оказался в семье: либо в своей кровной, которой удалось преодолеть имеющиеся трудности, либо в новой — приемной.

Однако не всегда получается оперативно подобрать ребенку семью, и он вынужденно попадает в детский дом, например, в случае отобрания ребенка из семьи, помещения родителей под стражу, в медицинские организации. В таких ситуациях решением проблемы могла бы стать профессиональная приемная семья, которая в экстренных случаях смогла бы временно принять ребенка. Кроме того, в такие семьи можно было бы передавать «сложных» для семейного устройства детей с ограниченными возможностями здоровья, сиблингов, подростков.

Целесообразно, чтобы профессиональные приемные семьи проходили дополнительную углубленную подготовку в школе приемных родителей, в том числе по вопросам последствий формирования у детей-сирот травмы привязанности, подростковой психологии, применения инклюзивных подходов к социальной интеграции детей с ограниченными возможностями здоровья, а также регулярно повышали свой профессиональный уровень.

Временный характер передачи ребенка в профессиональные приемные семьи предполагает необходимость продолжения работы органов системы профилактики по возврату ребенка родителям и восстановлению семейных связей путем оказания социальной, пси-

хологической и иной помощи кровной семье, включая оказание помощи в трудоустройстве, лечении или реабилитации, в том числе в рамках государственных социальных контрактов.

Подводя итог, следует отметить, что сложившуюся негативную ситуацию в сфере соблюдения права ребенка на воспитание в семье можно решить лишь комплексно. Необходимо создавать условия для укрепления и защиты семьи как фундаментальной основы российского общества, сохранения традиционных семейных ценностей, профилактики и преодоления семейного неблагополучия, социального сиротства, улучшения условий и повышения качества жизни семей. В этих целях необходимо обеспечить раннее выявление социального неблагополучия семей с детьми и организовать комплексную реабилитационную работу с ними для предотвращения распада семьи, в том числе предоставив беспрепятственный доступ к необходимым социальным услугам. Наряду с этим необходимо совершенствовать механизмы поддержки замещающих семей, а также развивать новые формы устройства детей, оставшихся без попечения родителей, в семью, что позволит минимизировать риски их социальной адаптации.

<sup>1</sup> См: здесь и далее сведения из формы № 103-РИК «Сведения о выявлении и устройстве детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» за 2016—2020 гг.

<sup>2</sup> Официальный сайт Правительства Российской Федерации // URL: <http://government.ru/news/41611/> (дата обращения: 22.04.2021).

<sup>3</sup> Проект федерального закона № 986679-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

<sup>4</sup> См. п. 28 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 14 ноября 2017 г. № 44 «О практике применения судами законодательства при разрешении споров, связанных с защитой прав и законных интересов ребенка при непосредственной угрозе его жизни или здоровью, а также при ограничении или лишении родительских прав».

<sup>5</sup> Проект федерального закона № 989008-7 «О внесении изменений в Семейный кодекс Российской Федерации в целях укрепления института семьи».

<sup>6</sup> Интернет-проект [Usynovite.ru](http://www.usynovite.ru/massmedia/b5336b5617.html) // URL: <http://www.usynovite.ru/massmedia/b5336b5617.html> (дата обращения: 22.04.2021).

<sup>7</sup> Куваева А.А. Психолого-педагогические особенности социального развития детей-сирот, воспитывающихся в условиях детского дома // Целостное развитие личности в системе образования. М., 2017. С. 69.

УДК 343  
ББК 67

## ПРАВОВАЯ ОХРАНА НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ ОТ ЖЕСТОКОГО ОБРАЩЕНИЯ

Наталья Дмитриевна ПЯТИБРАТОВА,  
кандидат юридических наук,  
помощник Гагаринского межрайонного  
прокурора г. Москвы  
E-mail: npiatibratova@list.ru

**Аннотация.** В статье рассмотрены проблемы правовой охраны жестокого обращения с несовершеннолетними. Выявлены признаки жестокого обращения. Дано описание видов насилия, которое может быть совершено по отношению к несовершеннолетним.

**Ключевые слова:** охрана несовершеннолетних; жестокое обращение с детьми; признаки жестокого обращения с несовершеннолетними; выявление жестокого обращения с детьми.

## LEGAL PROTECTION OF MINORS FROM CRUEL TREATMENT

Natalia Dmitrievna PYATIBRATOVA,  
Candidate of Legal Sciences,  
Assistant to the Gagarin Interdistrict  
Prosecutor Moscow,  
E-mail: npiatibratova@list.ru

**Abstract.** The article examines the problems of legal protection of cruel treatment of minors. Signs of abuse have been identified. A description of the types of violence that can be committed against minors is given.

**Keywords:** protection of minors; cruelty to children; signs of cruelty to minors; identification of cruelty to children.

**В**ажная задача государства — обеспечение социально-экономического развития общества, напрямую связана с проблемами охраны семьи как важного социального института. В ст. 38 Конституции РФ подчеркивается, что детство, семья находятся под защитой государства<sup>1</sup>.

К сожалению, многие семьи, оказавшиеся из-за пандемии в тяжелой финансовой ситуации, сократили расходы на образование, организацию отдыха, что, в свою очередь, послужило возникновению раздражения внутри семьи, повлекло за собой грубое обращение с близкими людьми, участились случаи жестокого обращения с детьми. В ходе прокурорских проверок выявились случаи жес-

тогокого обращения с детьми в детских садах, приемных семьях. Этим проблемам уделяют внимание социологи, психологи юристы<sup>2</sup>.

Для детей жестокое обращение может привести к физическим, поведенческим, эмоциональным или психическим проблемам со здоровьем. Физическими последствиями перенесенного в детстве жестокого обращения могут стать преждевременная смерть, физические недостатки, нарушения обучаемости, злоупотребление алкоголем или наркотиками, проблемы со здоровьем. Поведенческими последствиями могут стать агрессивное поведение, жестокое обращение с другими, попытки самоубийства или членовредительства, проблемы в школе или неполучение об-

щего среднего образования, ограниченные навыки общения и взаимоотношений, проблемы с работой.

Эмоциональные последствия характеризуются низкой самооценкой, трудностями в установлении или поддержании отношений, проблемами с близостью и доверием, принятием того, что насилие — нормальная часть отношений.

Последствиями жестокого обращения могут стать также расстройства психического здоровья, такие как расстройства пищевого поведения, расстройства личности, расстройства поведения, депрессия, тревожные расстройства, посттравматическое стрессовое расстройство (ПТСР), нарушения сна, расстройства привязанности.

Жестокое обращение с несовершеннолетними может принимать множество форм, которые часто происходят одновременно.

1. *Физическое насилие.* Физическое насилие над ребенком имеет место, когда ребенок намеренно получает физический вред или подвергается риску причинения вреда другим человеком.

2. *Домогательство.* Сексуальное насилие над ребенком — это любая сексуальная активность с ребенком.

3. *Эмоциональное насилие.* Эмоциональное насилие над ребенком означает нанесение ущерба его самооценке или эмоциональному благополучию. Сюда входят словесные и эмоциональные оскорбления, такие как постоянное унижение или ругательство ребенка, а также изоляция, игнорирование или отказ от ребенка.

4. *Халатное отношение к воспитанию ребенка.* Безнадзорность ребенка — это неспособность родителей или опекунов обеспечить детям адекватное питание, проживание, присмотр, образование и медицинскую помощь.

Во многих случаях жестокое обращение с детьми происходит от человека, которого ребенок знает и кому доверяет, — часто это опекуны, родители или другие родственники.

Ребенок, подвергшийся насилию, может чувствовать себя виноватым, пристыженным



или сбитым с толку. Он или она может бояться рассказать кому-либо о насилии, особенно если обидчик — родитель (опекун), родственник или друг семьи.

Поэтому очень важно следить за определенными общими симптомами, которые могут сигнализировать о факте жестокого обращения с детьми, такими как:

- избегание друзей;
- изменение в поведении (например, агрессия, гнев, враждебность или гиперактивность) или изменения успеваемости в школе;
- депрессия, беспокойство, необычные страхи или внезапная потеря уверенности в себе;
- явное отсутствие надзора за ребенком;
- частые прогулы в школе;
- нежелание идти домой из садика или из школы;
- попытки убежать из дома;
- вызывающее поведение;
- самоповреждение или попытки самоубийства.

Конкретные признаки и симптомы зависят от типа злоупотребления и могут различаться. Но следует иметь в виду, что наличие данных симптомов не обязательно означает, что ребенок подвергается насилию. Необходимо тщательно проверять каждый конкретный случай.

Существуют признаки по видам жестокого обращения.

*Признаки и симптомы физического насилия:*

- у ребенка появляются необъяснимые травмы, например, ушибы, переломы или ожоги;
- у ребенка появляются травмы, не соответствующие объяснению появления этих травм.

*Признаки и симптомы сексуального насилия:*

- сексуальное поведение или знания, не соответствующие возрасту ребенка;
- беременность или инфекция, передающаяся половым путем;
- кровь в нижнем белье ребенка;
- заявления о том, что он или она подверглись сексуальному насилию;
- несоответствующий сексуальный контакт с другими детьми.

*Признаки и симптомы эмоционального насилия:*

- задержка или несоответствующее эмоциональное развитие;
- потеря уверенности в себе или самоуважения;
- социальная изоляция, потеря интереса или энтузиазма;
- депрессия;
- избегание определенных ситуаций, таких как отказ идти в школу или детский сад;
- снижение успеваемости или потеря интереса к школе;
- утрата ранее приобретенных навыков развития.

*Признаки и симптомы пренебрежения к воспитанию ребенка (халатное отношение):*

- плохой рост, прибавка в весе или избыточный вес;
- плохая гигиена;
- отсутствие одежды или принадлежности для удовлетворения физических потребностей;
- плохая посещаемость школы;
- отсутствие надлежащего внимания к медицинским, психологическим проблемам ребенка или отсутствие необходимого ухода.

Существуют факторы риска, при которых следует более внимательно рассматривать случаи возможного жестокого обращения с детьми.

Факторы, которые могут увеличить риск жестокого обращения с человеком:

- история жестокого обращения или пренебрежения в детстве у родителей или опекунов;
- физическое или психическое заболевание, такое как депрессия или посттравматическое стрессовое расстройство (ПТСР);
- семейный кризис или стресс, включая насилие в семье и другие семейные конфликты, или воспитание детей родителями-одиночками;
- ребенок с ограниченными возможностями развития или физическими недостатками;
- финансовые проблемы в семье, безработица;
- злоупотребление алкоголем, наркотиками или другими запрещенными веществами.

На современном этапе особенно возрастает роль права в защите несовершеннолетних от жестокого обращения.

Международно-правовой запрет на применение в отношении ребенка насилия, жестокого или унижающего человеческое достоинство обращения закреплен в ряде международно-правовых документов ООН и Совета Европы.

Конвенция ООН о правах ребенка (одобрена Генеральной Ассамблеей ООН в 1989 г.) — основной международный правовой документ, защищающий ребенка от жестокого обращения, где дано определение понятия «жестокое обращение» и определены меры защиты. Статья 6 данной Конвенции предусматривает обеспечение в максимально возможной степени выживания и здорового развития ребенка.

В ст. 16 Конвенции ООН о правах ребенка от 20 ноября 1989 г. указывается, что ни один ребенок не может быть объектом произвольного или незаконного вмешательства в осуществление его права на личную и семейную жизнь, неприкосновенность жилища, тайну корреспонденции или незаконного посягательства на его жизнь и здоровье, честь и репутацию. Конвенция возлагает на ее участников обязанность принять необходимые законодательные, административные, социальные и просветительские меры с целью защиты ребенка от всех форм физи-

ческого или психического насилия, оскорбления или злоупотребления, отсутствия заботы или небрежного отношения, грубого обращения или эксплуатации, в том числе со стороны родителей, законных опекунов или другого лица, заботящегося о ребенке<sup>3</sup>.

Согласно ст. 19 Конвенции ООН о правах ребенка: государства-участники принимают все необходимые законодательные, административные, социальные и просветительские меры с целью защиты ребенка от всех форм физического или психологического насилия, оскорбления или злоупотребления, отсутствия заботы или небрежного обращения, грубого обращения или эксплуатации, включая сексуальное злоупотребление, со стороны родителей, законных опекунов или любого другого лица, заботящегося о ребенке.

В настоящее время российское законодательство не дает четкого определения термина «жестокое обращение с детьми», но само понятие впервые появилось в Кодексе о браке и семье в 1968 г. В нем жестокое обращение с детьми было включено в перечень оснований для лишения родительских прав, но содержание самого понятия не раскрывалось.

В российском законодательстве существует несколько видов ответственности к лицам, допускающим жестокое обращение с ребенком.

**Административная ответственность.** Лица, допустившие пренебрежение основными потребностями ребенка, не исполняющие обязанности по содержанию и воспитанию несовершеннолетних, подлежат административной ответственности в соответствии с Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях (ст. 5.35). Рассмотрение дел по указанной статье относится к компетенции комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав.

**Уголовная ответственность.** Российское уголовное законодательство предусматривает ответственность лиц за все виды физического и сексуального насилия над детьми, а



также по ряду статей за психическое насилие и за пренебрежение основными потребностями детей, отсутствие заботы о них.

В рамках уголовно-правовой охраны предусмотрены ст. 111 УК РФ (умышленное причинение тяжкого вреда здоровью); ст. 112 (умышленное причинение средней тяжести вреда здоровью); ст. 113 (причинение тяжкого или средней тяжести вреда здоровью в состоянии аффекта); ст. 115 (умышленное причинение легкого вреда здоровью); ст. 116 (побои); ст. 117 (истязание); ст. 118 (причинение тяжкого или средней тяжести вреда здоровью по неосторожности); ст. 131 (изнасилование); ст. 132 (насильственные действия сексуального характера); ст. 133 (понууждение к действиям сексуального характера); ст. 134 (половое сношение и иные действия сексуального характера с лицом, не достигшим четырнадцатилетнего возраста); ст. 135 (развратные действия); ст. 125 (оставление в опасности); ст. 124 (неоказание помощи больному); ст. 156 (неисполнение обязанностей по воспитанию несовершеннолетнего); ст. 157 (неуплата средств на содержание детей); ст. 110 (доведение до самоубийства); ст. 119 (угроза убийством или причинение тяжкого вреда здоровью) и др.

**Гражданско-правовая ответственность.** Жестокое обращение с ребенком может послужить основанием для привлечения

родителей (лиц, их заменяющих) к ответственности в соответствии с семейным законодательством.

В частности, возможно лишение родительских прав (ст. 69 Семейного кодекса РФ), ограничение родительских прав (ст. 73 СК РФ), отобрание ребенка при непосредственной угрозе жизни ребенка или его здоровью (ст. 77 СК РФ).

*Дисциплинарной ответственности* могут быть подвергнуты должностные лица, в чьи обязанности входит обеспечение воспитания, содержания, обучения детей, допустившие сокрытие или оставление без внимания фактов жестокого обращения с детьми.

Помимо привлечения к юридической ответственности, необходимо уделять внимание профилактике.

К важным средствам профилактики жестокого обращения относятся:

- поддержка родителей и опекунов: информационные занятия и занятия по развитию навыков воспитания, ненасильственного воспитания, проводимые медсестрами, социальными работниками;
- раннее выявление случаев нарушений, связанных с воспитанием детей.

Таким образом, наряду с мерами, направленными на совершенствование правовой охраны несовершеннолетних от жестокого обращения, необходимо принимать меры по своевременному выявлению и предупрежде-

нию правонарушений, связанных с жестоким обращением с несовершеннолетними.

<sup>1</sup> Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) // Официальный текст Конституции РФ с внесенными поправками от 14 марта 2020 г. опубликован на официальном интернет-портале правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 04.07.2020.

<sup>2</sup> Кручинина Н.В., Пятибратова Н.Д. Расследование преступлений против семьи: монография / под общ. ред. Е.П. Ищенко. М.: Проспект, 2019; Федорова И.В., Клокова Д.С. Актуальные проблемы противодействия домашнему насилию в Российской Федерации и пути их преодоления (на примере зарубежных стран) // Вестник Московского университета МВД России. 2021. № 1. С. 260—263.

<sup>3</sup> Конвенция ООН «О правах ребенка» (принята и открыта для подписания, ратификации и присоединения Резолюцией 44/25 Генеральной Ассамблеи ООН от 20 ноября 1989 г. Ратифицирована Верховным Советом СССР 13 июля 1990 г. Вступила в силу для СССР 15 сентября 1990 г.) // Сборник международных договоров СССР. 1993. Вып. XLVI.

### Список литературы

1. Уголовный кодекс РФ от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (ред. от 5 апреля 2021 г., с изм. от 8 апреля 2021 г.) // СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.

2. Семейный кодекс РФ от 29 декабря 1995 г. № 223-ФЗ (ред. от 4 февраля 2021 г., с изм. от 2 марта 2021 г.) // СЗ РФ. 1996. № 1. Ст. 16.

УДК 343  
ББК 67

## ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ БЕСПЛАТНОГО ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ МНОГОДЕТНЫМ СЕМЬЯМ

**Игорь Викторович РЫЖИХ,**  
кандидат юридических наук, доцент,  
доцент кафедры гражданско-правовых дисциплин  
Университета прокуратуры Российской Федерации  
E-mail: ryzhikh\_iv@mail.ru

**Аннотация.** Проанализированные нормативные правовые акты, регламентирующие бесплатное предоставление земельных участков многодетным семьям, материалы судебной практики по обозначенной тематике указывают не только на взаимосвязь различных отраслей российской правовой системы, на специфику регионального законодательства, предопределяемую особенностями регионов России, но и на необходимость унификации российского законодательства в сфере предоставления на безвозмездной основе земельных участков гражданам, имеющим трех и более детей.

**Ключевые слова:** многодетная семья; цели, основания, условия, порядок предоставления земельных участков многодетным семьям; унификация нормативной базы в сфере предоставления на безвозмездной основе земельных участков гражданам, имеющим трех и более детей.

## LEGAL REGULATION OF FREE PROVISION OF LAND PLOTS TO LARGE FAMILIES

**Igor Viktorovich RYZHIKH,**  
Candidate of Legal Sciences, Associate Professor,  
Associate Professor of the Department  
of Civil Law Disciplines, University  
of the Prosecutor's Office of the Russian Federation  
E-mail: ryzhikh\_iv@mail.ru

**Abstract.** The analyzed normative legal acts regulating the free provision of land plots to large families, materials of judicial practice on the indicated topic indicate not only the interconnection of various branches of the Russian legal system, the specifics of regional legislation, predetermined by the specifics of the regions of Russia, but also the need to unify Russian legislation in the field of providing on a gratuitous basis of land plots to citizens with three or more children.

**Keywords:** large family; goals, grounds, conditions, procedure for the provision of land plots to large families; unification of the regulatory framework in the field of granting land plots free of charge to citizens with three or more children.

**Н**а протяжении многих лет проблема тика, связанная с предоставлением на безвозмездной основе земельных участков, иных льгот многодетным семьям, остается актуальной, особенно в условиях ежегодного увеличения числа таких семей в

России, в отдельных ее регионах. Так, с ноября 2020 г. по апрель 2021 г. более 16 тыс. москвичей оформили онлайн на mos.ru статус многодетной семьи<sup>1</sup>. В 2020 г. более 970 многодетных семей получили земельные участки в Московской области<sup>2</sup>.





На необходимость и важность эффективного правового регулирования отношений в рассматриваемой сфере указывают нормы Конституции Российской Федерации<sup>3</sup>, предусматривающей при определении совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов положений, в числе которых: вопросы владения, пользования и распоряжения землей и другими природными ресурсами (п. «в» ст. 72); защита семьи, материнства, отцовства и детства, защита института брака как союза мужчины и женщины (п. «ж 1» ч. 1 ст. 72). Последнее из приведенных конституционных положений В.А. Черепанов относит к идеологическим по своей сути положениям, закрепляющим общественно значимые ценности, присущие именно нашему обществу<sup>4</sup>. Кроме того, конституционные нормы определяют особое значение земли, допускают не только публичную, но и частную собственность граждан на земельные участки, а также предусматривают содержание права собственности, согласно которому владение, пользование и распоряжение землей осуществляются их собственниками свободно, если реализация указанных правомочий не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц (ст. 9, 36 Конституции РФ).

Приведенные конституционные положения находят свое дальнейшее развитие в нормах гражданского законодательства (п. 3 ст. 129, ст. 209, 212—2015, 256, 260, 261, 263 Гражданского кодекса Российской Федерации), земельного законодательства (ст. 1, 6,

15—19 Земельного кодекса Российской Федерации<sup>5</sup>), семейного законодательства (ст. 1, 34 Семейного кодекса Российской Федерации<sup>6</sup>).

Относительно соотношения норм гражданского и земельного права в сфере регулирования отношений по поводу земельных участков, которое рассматривается в работах многих авторов<sup>7</sup>, следует признать, что в настоящее время гражданское и земельное законодательство имеет множество точек соприкосновения в данной

сфере, отдельные нормы указанных отраслей являются бланкетными.

Так, право собственности на землю возникает по основаниям, установленным гражданским законодательством, федеральными законами, и подлежит государственной регистрации, осуществляемой в установленном федеральным законом порядке (п. 1 ст. 25 ЗК РФ, Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости»<sup>8</sup>).

Основания возникновения права собственности на земельный участок представляют собой юридические факты, с которыми гражданское законодательство связывает их возникновение. Общие положения о них отражены в ст. 8 ГК РФ и находят свое дальнейшее развитие в нормах как гражданского, так и земельного законодательства.

К основаниям возникновения (приобретения) прав на земельный участок многодетной семьей относятся: решения органов государственной власти или органов местного самоуправления при предоставлении земельного участка, находящегося в собственности указанных субъектов, в собственность бесплатно; судебные решения (п. 1 ст. 8 ГК РФ, п. 1 ст. 39.1 ЗК РФ).

В настоящее время конкретизированной правовой основой предоставления земельных участков многодетным семьям являются прежде всего нормы федерального земельного законодательства, предусматривающие соответствующую меру социальной поддержки, особенности предоставления указанных

участков (подп. 6 ст. 39.5, ст. 39.19 ЗК РФ), а также многочисленные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, органам государственной власти которых предоставлено право определять случаи и порядок предоставления гражданам, имеющим трех и более детей, земельных участков на безвозмездной основе. При этом, если субъектом Российской Федерации в соответствии с п. 2 ст. 39.19 ЗК РФ не установлен порядок предоставления в собственность бесплатно земельных участков, находящихся в публичной собственности, гражданам, имеющим трех и более детей, предоставление земельных участков указанным гражданам осуществляется в установленном ст. 39.14—39.17 ЗК РФ порядке<sup>9</sup>.

По поводу предоставления федеральным законодателем субъектам Российской Федерации широких полномочий в сфере определения оснований, круга лиц и условий для бесплатного предоставления земли, примечательна позиция Верховного Суда Российской Федерации, согласно которой субъект Российской Федерации, регулируя порядок реализации права многодетной семьи на получение земельного участка бесплатно, в целях социальной поддержки многодетных семей вправе, исходя из сложившейся социально-экономической и демографической ситуации, для предупреждения злоупотребления правом, предусмотреть определенные условия<sup>10</sup>.

В то же время при предоставлении находящихся в публичной собственности земельных участков гражданам, имеющим трех и более детей, должны учитываться особенности оборота этих земельных участков<sup>11</sup> и другие ограничения, установленные действующим законодательством.

В специальных региональных законах, регламентирующих безвозмездное предоставление земельных участков многодетным семьям, определяется не только категория «многодетная семья», но и цели, основания, условия, порядок предоставления гражданам, имеющим трех и более детей, земельных участков в собственность бесплатно.

В законодательстве субъектов Российской Федерации имеют место не тождественные определения многодетной семьи. Так, законодательством города Москвы многодетная се-

мья определяется как семья, в которой родились и (или) воспитываются трое и более детей (в том числе усыновленные, а также пасынки и падчерицы) до достижения младшим из них возраста 16 лет, а обучающимся в образовательном учреждении, реализующем общеобразовательные программы, — 18 лет. При этом в составе многодетной семьи не учитываются дети, находящиеся на полном государственном обеспечении, и дети, в отношении которых родители лишены родительских прав или ограничены в родительских правах<sup>12</sup>. В Ленинградской области региональное законодательство предусматривает несколько иное определение многодетной семьи, определяемой как семья (единственный родитель), имеющая (имеющий) трех и более детей, в том числе совершеннолетних в возрасте до 23 лет, обучающихся в образовательных организациях по очной форме обучения<sup>13</sup>.

Учитывая возможность отражения в законодательстве субъектов Российской Федерации не идентичных определений категории «многодетная семья», С.Г. Долгов обоснованно указывает на необходимость отражения в федеральном законодательстве соответствующего понятия<sup>14</sup>.

Применительно к основным целям предоставления земельных участков многодетным семьям региональное законодательство в качестве таковых предусматривает: индивидуальное жилищное строительство; ведение личного подсобного хозяйства, в том числе не исключающего возможность возведения жилого дома; садоводство, огородничество<sup>15</sup>.

Для принятия решения уполномоченным органом о предоставлении земельного участка, находящегося в публичной собственности, на безвозмездной основе в собственность гражданам, имеющим трех и более детей, необходимо наличие определенных условий, устанавливаемых органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Так, законодательством Московской области предусмотрено, что многодетная семья для того, чтобы встать в очередь на бесплатное получение земельного участка должна отвечать одновременно следующим условиям на дату подачи заявления о постановке на учет: члены многодетной семьи являются гражданами Российской Федерации; родите-



ли либо одинокая(ий) мать (отец), усыновители, отчим (мачеха), с которым(и) совместно проживают трое и более детей, имеют место жительства на территории Московской области не менее пяти лет; трое и более детей многодетной семьи не достигли возраста 18 лет и имеют место жительства на территории Московской области; члены многодетной семьи не имеют земельного участка площадью 0,06 га и более в собственности, на праве пожизненного наследуемого владения или постоянного (бессрочного) пользования на территории Московской области; члены многодетной семьи не являются собственниками жилых домов (строений) на территории Московской области; члены многодетной семьи не производили отчуждение, а также раздел принадлежащих им на праве собственности земельных участков площадью 0,06 га и более с 15 июня 2011 г.; члены многодетной семьи не стоят на учете в целях предоставления земельных участков в органе местного самоуправления другого городского округа Московской области<sup>16</sup>.

В указанном нормативном правовом акте Московской области (ст. 4, 4.1., 4.2.), в законодательстве других субъектов Российской Федерации<sup>17</sup> предусмотрены также порядок, нормы бесплатного предоставления земельных участков многодетным семьям, основания для отказа бесплатного предоставления соответствующих участков многодетным семьям. Как правило, в законодательстве многих субъектов РФ соответствующие положения имеют не только сходства, но и различия.

Например, в Воронежской области предельный максимальный размер земельного участка, предоставляемого бесплатно многодетным семьям для огородничества за границами населенных пунктов, составляет 0,04—0,20 гектара<sup>18</sup>. На территории Чувашской Республики максимальные размеры земельных участков, предоставляемых многодетным семьям в собственность бесплатно для ведения огородничества, составляют 0,15 гектара из земель сельскохозяйственного назначения<sup>19</sup>.

Анализируя надзор за законностью нормативных правовых актов в сфере земельных правоотношений как актуальное направление работы прокуроров, Я.Г. Овчарова отмечает, что положения подп. 6 ст. 39.5, ст. 39.19 ЗК РФ, предоставляющие широкие полномочия субъекту РФ, не всегда учитываются при разработке соответствующих документов на местном уровне, что подтверждает правоприменительная практика (по протесту районной прокуратуры был отменен незаконный акт администрации сельского поселения, устанавливающий порядок постановки граждан на соответствующий учет)<sup>20</sup>. Анализ материалов судебной практики позволяет констатировать, что возникновение спорных ситуаций в сфере бесплатного предоставления земельных участков, находящихся в публичной собственности, многодетным семьям не является редкостью<sup>21</sup> и в отдельных случаях предопределено несовершенством регионального законодательства.

Сложность безвозмездного предоставления земельных участков многодетным семьям в большинстве случаев обусловлена ограниченным количеством участков в тех или иных регионах России. Так, Департамент городского имущества города Москвы, рассматривая вопрос предоставления земельного участка многодетной семье, пришел к выводу, что предоставление земельных участков многодетным семьям в городе Москве для индивидуального жилищного строительства

Сложность безвозмездного предоставления земельных участков многодетным семьям в большинстве случаев обусловлена ограниченным количеством участков в тех или иных регионах России. Так, Департамент городского имущества города Москвы, рассматривая вопрос предоставления земельного участка многодетной семье, пришел к выводу, что предоставление земельных участков многодетным семьям в городе Москве для индивидуального жилищного строительства

не представляется возможным в связи с ограничениями по имеющемуся земельному фонду на территории города Москвы, что обусловлено особенностями развития города и не является нарушением прав граждан<sup>22</sup>.

Проблемы, связанные с безвозмездным предоставлением в собственность земельных участков для индивидуального жилищного строительства



многодетным семьям, могут быть решены посредством предоставления указанным семьям с их согласия иных мер социальной поддержки, взамен предоставления указанных участков. В качестве такой меры, позитивно оцениваемой в юридической литературе<sup>23</sup>, следует выделить возможность получения многодетной семьей единовременной денежной выплаты<sup>24</sup>.

Таким образом, правовое регулирование отношений в сфере бесплатного предоставления земельных участков многодетным семьям осуществляется нормами различных отраслей российской правовой системы на федеральном и региональном уровне. Общие положения, регламентирующие предоставление земельных участков многодетным семьям, отражены в федеральном законодательстве и конкретизируются законодательством региональным с учетом особенностей того или иного субъекта Российской Федерации. Отсутствие унификации нормативной базы в обозначенной сфере, с одной стороны, позволяет учитывать специфику региона, с другой — ставит в неравное положение многодетные семьи, обусловленное этой спецификой. Представляется необходимым частично детализировать положения федерального законодательства в сфере правового регулирования предоставления земельных участков многодетным семьям, посредством от-

ражения в его нормах определения многодетной семьи (единых критериев отнесения семьи к числу многодетной), основных целей предоставления земельных участков. При этом исключение возможности субъектов Российской Федерации устанавливать специфику регионального законодательства недопустимо в обозначенной сфере.

<sup>1</sup> См.: <https://www.mos.ru/news/item/89772073/>

<sup>2</sup> См.: <https://mosreg.ru/sobytiya/novosti/news-submoscow/svyshe-970-mnogodetnykh-semey-poluchili-uchastki-v-podmoskove-s-nachala-goda>.

<sup>3</sup> Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г.) // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>4</sup> Черепанов В.А. О необходимости и целесообразности конституционных изменений // Российская юстиция. 2020. № 8. С. 35—38.

<sup>5</sup> Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ // СЗ РФ. 2001. № 44. Ст. 4147.

<sup>6</sup> Семейный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 1995 г. № 223-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 1. Ст. 16.

<sup>7</sup> См., например: Крашенинников П.В. Взаимосвязь частноправовых отраслей законодательства (гражданское, семейное, жилищное и земельное) // Закон. 2017. № 2. С. 90—100; Деятельность прокурора по обеспечению законности в сфере земельных отношений: монография / О.В. Боброва [и др.]; Ун-т прокуратуры Рос. Федерации. М., 2019. С. 12—20.

<sup>8</sup> СЗ РФ. 2015. № 29 (Ч. I). Ст. 4344.

- <sup>9</sup> См.: п. 19 ст. 34 Федерального закона от 23 июня 2014 г. № 171-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 26 (Ч. I). Ст. 3377.
- <sup>10</sup> См.: Определения Верховного Суда РФ от 23 апреля 2014 г. № 8-АПГ14-4, от 21 мая 2014 г. № 57-АПГ14-1 // СПС «КонсультантПлюс».
- <sup>11</sup> См.: п. 36 Обзора судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 4 (2017), утв. Президиумом Верховного Суда РФ 15 ноября 2017 г. // СПС «КонсультантПлюс».
- <sup>12</sup> Часть 1 ст. 2 Закона г. Москвы от 23 ноября 2005 г. № 60 «О социальной поддержке семей с детьми в городе Москве» // СПС «КонсультантПлюс».
- <sup>13</sup> Статья 1.3 Закона Ленинградской области от 17 ноября 2017 г. № 72-оз «Социальный кодекс Ленинградской области» // СПС «КонсультантПлюс».
- <sup>14</sup> См.: Долгов С.Г. Многодетная семья: проблема понятия и правовые последствия // Юрист. 2020. № 9. С. 12—19.
- <sup>15</sup> См., например: ст. 3 Закона Санкт-Петербурга от 6 декабря 2011 г. № 710-136 «О предоставлении земельных участков для индивидуального жилищного строительства или ведения садоводства для собственных нужд и дополнительной меры социальной поддержки гражданам, имеющим трех и более детей»; часть 1 ст. 2 Закона Тульской области от 21 декабря 2011 г. № 1708-ЗТО «О бесплатном предоставлении земельных участков в собственность гражданам, имеющим трех и более детей» // <https://docs.cntd.ru/document/453114757>; часть 1 ст. 3 Закона Белгородской области от 8 ноября 2011 г. № 74 «О предоставлении земельных участков многодетным семьям» // <https://docs.cntd.ru/document/469028985>.
- <sup>16</sup> Часть 3 ст. 3, ст. 7 Закона Московской области от 1 июня 2011 г. № 73/2011-ОЗ «О бесплатном предоставлении земельных участков многодетным семьям в Московской области» // СПС «КонсультантПлюс».
- <sup>17</sup> См., например: Закон Ненецкого автономного округа от 15 ноября 2011 г. № 79-оз «О бесплатном предоставлении земельных участков многодетным семьям в Ненецком автономном округе» // <https://docs.cntd.ru/document/453112453>; Закон Пермского края от 1 декабря 2011 г. № 871-ПК «О бесплатном предоставлении земельных участков многодетным семьям в Пермском крае» // <https://docs.cntd.ru/document/911534412>; Закон Еврейской автономной области от 27 июня 2012 г. № 96-ОЗ «О бесплатном предоставлении гражданам, имеющим трех и более детей, земельных участков на территории Еврейской автономной области» // <https://docs.cntd.ru/document/906107859>.
- <sup>18</sup> См.: ст. 8.1 Закона Воронежской области от 13 мая 2008 г. № 25-ОЗ «О регулировании земельных отношений на территории Воронежской области» // <https://docs.cntd.ru/document/819050058>.
- <sup>19</sup> См.: ст. 4 Закона Чувашской Республики от 1 апреля 2011 г. № 10 «О предоставлении земельных участков многодетным семьям в Чувашской Республике» // <https://docs.cntd.ru/document/428538919>.
- <sup>20</sup> См.: Овчарова Я.Г. Надзор за законностью нормативных правовых актов в сфере земельных правоотношений // Законность. 2017. № 3. С. 20—22.
- <sup>21</sup> См., например: Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 5 июня 2019 г. № 48-АПА19-4 // СПС «КонсультантПлюс»; Кассационное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 11 сентября 2019 г. № 75-КА19-4 // СПС «КонсультантПлюс»; Кассационное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 26 августа 2020 г. № 19-КА20-4 // СПС «КонсультантПлюс».
- <sup>22</sup> См.: Письмо Департамента городского имущества г. Москвы от 29 июля 2015 г. № ДГИ-ГР-268780/15-1 «О предоставлении земельного участка многодетной семье» // СПС «КонсультантПлюс».
- <sup>23</sup> См.: Харьков В.Н. Социально-монетарные формы обеспечения рационального и эффективного использования и охраны земель: региональный аспект // Государственная власть и местное самоуправление. 2020. № 10. С. 14—17.
- <sup>24</sup> См. например: Закон Вологодской области от 8 апреля 2015 г. № 3627-ОЗ «О бесплатном предоставлении в собственность отдельным категориям граждан земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, на территории Вологодской области» // <https://docs.cntd.ru/document/428522393>; постановление Правительства Вологодской области от 28 декабря 2018 г. № 1201 «Об утверждении Перечня документов на получение единовременной денежной выплаты взамен земельного участка» // <https://docs.cntd.ru/document/550309248>; Закон Воронежской области от 13 мая 2008 г. № 25-ОЗ «О регулировании земельных отношений на территории Воронежской области» // <https://docs.cntd.ru/document/819050058>; постановление Правительства Воронежской области от 11 мая 2021 г. № 259 «Об утверждении Порядка предоставления единовременной денежной выплаты многодетным гражданам с их согласия взамен предоставления им земельного участка в собственность бесплатно» // <https://docs.cntd.ru/document/574721152>; Закон Тюменской области от 5 октября 2011 г. № 64 «О бесплатном предоставлении земельных участков гражданам, имеющим трех и более детей» // <https://docs.cntd.ru/document/453110720>.

УДК 343  
ББК 67

## ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОВ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫМИ ОРГАНИЗАЦИЯМИ ПРИ РАБОТЕ С СЕМЬЯМИ, НАХОДЯЩИМИСЯ В СОЦИАЛЬНО ОПАСНОМ ПОЛОЖЕНИИ

Татьяна Сергеевна СЕНЧЕВА,  
помощник прокурора Мясниковского  
района Ростовской области

**Аннотация.** В статье анализируется деятельность органов прокуратуры по осуществлению надзора за исполнением образовательными организациями законов при работе с семьями, находящимися в социально опасном положении. Выделены типичные нарушения, выявляемые прокурорами в работе образовательных организаций, предложены меры, направленные на недопущение таких нарушений и защиту прав и законных интересов несовершеннолетних.

**Ключевые слова:** прокурорский надзор; профилактика; безнадзорность; правонарушение; несовершеннолетние; субъекты системы профилактики.

## PROSECUTOR'S SUPERVISION OVER THE IMPLEMENTATION OF LAWS BY EDUCATIONAL ORGANIZATIONS WHEN WORKING WITH FAMILIES IN A SOCIALLY DANGEROUS SITUATION

Tatyana Sergeevna SENCHEVA,  
Assistant Prosecutor of the Myasnikovsky  
district of the Rostov region

**Abstract.** The author analyzes the activities of the prosecutor's office to monitor the implementation of laws by educational organizations when working with families in a socially dangerous situation. Typical violations identified by prosecutors in the work of educational organizations are highlighted, and measures aimed at preventing such violations and protecting the rights and legitimate interests of minors are proposed.

**Keywords:** prosecutor's supervision; prevention; neglect; offense; minors; subjects of the prevention system.

**Н**ормы, закрепляющие полномочия прокуратуры в сфере исполнения законов при работе с семьями, находящимися в социально опасном положении, содержатся в федеральных законах, регулирующих деятельность органов системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних: от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилак-

ки и безнадзорности несовершеннолетних»<sup>1</sup> (далее — Закон № 120-ФЗ), от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции»<sup>2</sup> и др.

Важную роль в организации прокурорского надзора за исполнением законов о профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних занимают указания и приказы Генерального прокурора РФ. Так, приказом Генерального прокурора РФ от



16 января 2012 г. № 7 «Об организации работы органов прокуратуры Российской Федерации по противодействию преступности» закреплено, что «прокурорам необходимо уделять повышенное внимание вопросам реализации предоставленных им полномочий по предупреждению семейного неблагополучия, существенным обстоятельствам, способствующим вовлечению несовершеннолетних в совершение преступлений и антиобщественных действий». Генеральный прокурор РФ в п. 3.5 приказа от 26 ноября 2007 г. № 188 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о несовершеннолетних и молодежи» предписывает «добиваться безусловного исполнения органами и учреждениями системы профилактики, их должностными лицами требований закона о выявлении беспризорных и безнадзорных детей, семей, находящихся в социально опасном положении, а также о соблюдении ими обязанности информировать о них компетентные органы для защиты и восстановления прав детей».

В соответствии со ст. 4 Закона № 120-ФЗ образовательные организации входят в систему органов безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних.

В ходе осуществления прокурорского надзора прокурорами на постоянной основе выявляются нарушения образовательными организациями исполнения законов при работе с семьями, находящимися в социально опасном положении.

В первую очередь, это отсутствие надлежащего межведомственного взаимодействия между образовательными организациями и иными органами системы профилактики, а как следствие — отсутствие информации о несовершеннолетнем или семье, несвоевременное оказание помощи, в итоге — масса негативных последствий (нарушение прав несовершеннолетних и совершение преступлений в отношении них и т.д.).

Так, в ходе проведенной в 2020 г. прокуратурой района

проверки причин и условий совершения в отношении несовершеннолетней преступления, предусмотренного ст. 134 УК РФ, установлено следующее. Образовательная организация располагала достоверными сведениями о том, что семья является малообеспеченной и находится в социально-опасном положении. Из подготовленной школой характеристики следует, что мать потерпевшей ввиду финансовой неблагополучности с трудом обеспечивает семью всем необходимым, учебную деятельность ребенка проконтролировать не может в связи с отсутствием грамотности. Доходы семьи недостаточны для обеспечения основных потребностей ребенка. Также указано, что потерпевшая в последнее время стала замыкаться в себе, а отчим злоупотребляет спиртными напитками.

При этом образовательной организацией после совершения преступления в отношении несовершеннолетней и возбуждения уголовного дела сделан не основанный на выявленных обстоятельствах вывод, что угроза жизни, здоровью, нормальному воспитанию и развитию ребенка отсутствует, а также о том, что в семье сложились дружеские и доверительные отношения.

Кроме этого, в 2018—2019 гг. потерпевшая и ее младшая сестра в течение учебного года дважды по заявлению матери помещались в Социально-реабилитационный центр для несовершеннолетних в связи с отсутствием надлежащих условий для проживания детей, о чем также было достоверно известно

образовательной организации. При этом младшая сестра потерпевшей в связи с нарушением языковых и речевых функций средней тяжести обучается по адаптированной образовательной программе для детей школьного возраста с задержкой психического развития.

Несмотря на это, соответствующая информация в органы и учреждения системы профилактики не направлялась, социально-психологическая и педагогическая помощь несовершеннолетней не была оказана.

Прокуратурой района принят исчерпывающий комплекс мер прокурорского реагирования в отношении должностных лиц образовательной организации, однако предотвратить совершение преступления в отношении несовершеннолетней не представилось возможным.

В 2018 г. прокуратурой района проведена проверка по установлению причин и условий совершения преступления, предусмотренного п. «б» ч. 4 ст. 132 УК РФ несовершеннолетним в отношении своей малолетней сестры.

При проверке было установлено, что несовершеннолетний проживает в неполной семье, мать несовершеннолетнего злоупотребляет спиртными напитками, не работает, с 2016 г. семья поставлена на профилактический учет в банк семей, находящихся в социально-опасном положении.

Несовершеннолетний с 2016 г. поставлен на внутришкольный учет в связи с дисциплинарными проступками, неудовлетворительной учебной работой, а также пропусками без уважительной причины уроков.

За несколько месяцев до совершения преступления прокуратурой района обращалось

внимание на ненадлежащую профилактическую работу с несовершеннолетним, было внесено представление по факту отсутствия информации в комиссии по делам несовершеннолетних и защите прав о пропусках по

неуважительным причинам несовершеннолетним занятий в школе, а также информации о неблагополучной обстановке в семье несовершеннолетнего. Представление рассмотрено и удовлетворено, два должностных лица привлечены к дисциплинарной ответственности.

Однако повторной проверкой установлено, что образовательной организацией в дальнейшем меры по воспитанию и получению несовершеннолетним общего образования не приняты.

Образовательная организация не разработала и не реализовала программу и методику, направленную

на формирование законопослушного поведения несовершеннолетнего, социально-психологическая и педагогическая помощь несовершеннолетнему не была оказана.

Формальный подход образовательной организации к профилактической работе повлек развитие чувства безнаказанности у несовершеннолетнего. Как было установлено в ходе проведения проверки, несовершеннолетний на протяжении нескольких лет совершал преступления в сфере половой неприкосновенности в отношении малолетней сестры, однако это оставалось скрыто ввиду ненадлежащей профилактической работы.

При работе с семьями, находящимися в социально опасном положении, работа образовательных организаций должна быть направлена в первую очередь на профилакти-





ку причин и условий, способствующих нарушению прав и свобод несовершеннолетних.

Полагаем, что прокурорам при проведении проверок исполнения законов о профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних (применительно к тематике статьи) следует выяснять следующие обстоятельства:

- наличие надлежащего контроля за поведением несовершеннолетнего родителями (законными представителями);
- уровень обеспечения родителями (законными представителями) несовершеннолетнего одеждой и обувью, питанием в соответствии с объективными потребностями, другие вопросы исполнения обязанностей по содержанию ребенка;
- условия проживания несовершеннолетнего;
- соблюдение режима дня несовершеннолетнего, способы, методы, обстоятельства его обучения, отдыха, досуга;
- меры, направленные на воспитание ребенка, заботу о его жизни и здоровье, физическом, психическом, духовном и нравственном развитии;
- применяется ли физическое насилие к ребенку, имеются ли зарегистрированные факты такого насилия в медицинской организации или правоохранительных органах.

В случае установления нарушений прав несовершеннолетнего или ненадлежащего выполнения родителями (законными представителями) обязанностей необходимо анализировать и оценивать меры, принятые образовательной организацией в каждой конкретной ситуации, так как малообеспеченные семьи и семьи, в которых родители страдают алкогольной или наркотической зависимостью, требуют разного подхода.

Зачастую работа образовательных организаций с семьями, требующими проведения с ними индивидуальной профилактической работы, ограничивается рассмотрением акта прокурорского реагирования и привлечением должностных лиц к дисциплинарной ответственности.

Таким образом, важным и обязательным условием качественной работы прокурора при организации прокурорского надзора за исполнением законов образовательными организациями при работе с семьями, находящимися в социально опасном положении, являются контроль исполнения внесенных актов прокурорского реагирования, принятие конкретных мер по устранению выявленных нарушений и недопущению впредь изложенных в нем нарушений, причин и условий, им способствующих.

<sup>1</sup> <https://consultant.ru/>

<sup>2</sup> <https://consultant.ru/>



**МЕЖДУНАРОДНЫЙ НЕПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫЙ  
Общественный фонд «Дом детей-сирот»**  
International Non-Government Foundation "Home a Children-Orphans"

Россия, 123056, г. Москва, ул. Б. Грузинская, д. 32, стр. 3  
Тел. +7 (499)254-08-69

**Благодарственное письмо**

*П.С. Авдаляну*

**Уважаемый Павел Суренович!**

Выражаем Вам сердечную благодарность и глубокое уважение за оказанную благотворительную помощь Международному неправительственному общественному фонду «Дом детей-сирот». Правление Фонда высоко оценивает Вашу поддержку в непростой финансовой ситуации.

Полученные средства сразу же были переведены ОАО «Мосэнергосбыт» за оплату электроэнергии (поручение № 33 от 19 апреля 2021 г.).

Искренне желаем воплощения в жизнь всех Ваших добрых замыслов, крепкого здоровья, счастья и благополучия Вам, Вашим родным и близким!

*Председатель Правления  
МНЮФ «Дом детей-сирот»*

*Е.П. Капралова*

19.04.2021 г.

УДК 349  
ББК 67

## О НЕКОТОРЫХ ПРОБЛЕМАХ РЕАЛИЗАЦИИ ГРАЖДАНАМИ ПРАВА НА СОЦИАЛЬНЫЕ ПОСОБИЯ В СВЯЗИ С ОСУЩЕСТВЛЕНИЕМ УХОДА ЗА ДЕТЬМИ

**Елена Викторовна ЧУПРОВА,**  
кандидат юридических наук, доцент,  
профессор кафедры гражданско-правовых дисциплин  
Университета прокуратуры Российской Федерации

**Аннотация.** В статье анализируется законодательство, посвященное регулированию страховых пособий, связанных с осуществлением ухода за малолетними детьми. Автором поставлен вопрос о необходимости продления периода выплаты застрахованным ежемесячного пособия по уходу за ребенком. Предлагается законодательно уточнить круг лиц, имеющих право на пособие по временной нетрудоспособности при необходимости осуществления ухода за больным членом семьи. Анализируются риски, которые могут возникнуть в связи со вступлением в силу Федерального закона № 151-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

**Ключевые слова:** право граждан на социальное обеспечение, включая социальное страхование; социальная защита семей с детьми; ежемесячное пособие по уходу за ребенком; пособие по временной нетрудоспособности в связи с осуществлением ухода за больным членом семьи.

## ABOUT SOME PROBLEMS OF CITIZENS' REALIZATION OF THE RIGHT ON SOCIAL BENEFITS IN CONNECTION WITH THE IMPLEMENTATION OF CHILD CARE

**Elena Viktorovna CHUPROVA,**  
Candidate of Legal Sciences, Associate Professor,  
Professor of the Department of Civil Law  
Disciplines of the University of the Prosecutor's  
Office of the Russian Federation,

**Abstract.** The article analyzes the legislation on the regulation of insurance benefits associated with the care of young children. The author has raised the question of the need to extend the period of payment of the monthly childcare allowance to the insured. It is proposed to legislatively clarify the circle of persons entitled to benefits for temporary incapacity for work if it is necessary to take care of a sick family member. Analyzes the risks that may arise in connection with the entry into force of the Federal Law №151-ФЗ "On Amendments to Certain Legislative Acts of the Russian Federation".

**Keywords:** the right of citizens to social security, including social insurance; social protection of families with children; monthly childcare allowance; allowance for temporary disability in connection with caring for a sick family member.

Одним из направлений реализации функций социального государства, согласно Конституции РФ, является государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства, выражающая-

ся в том числе в форме выплаты пособий<sup>1</sup>. В условиях пандемии коронавируса эта помощь приобретает особое значение. На недопустимость снижения доходов семей с детьми и сведение к минимуму угрозы бед-

ности для таких семей в этот сложный для всего мира период указал Президент РФ в своем Послании Федеральному Собранию РФ 21 апреля 2021 г.<sup>2</sup> Рассмотрим отдельные проблемы, касающиеся правового регулирования социального обеспечения лиц, осуществляющих уход за малолетними детьми.

Напомним, что к числу страховых случаев по обязательному социальному страхованию законодательство относит уход за ребенком, а также временную нетрудоспособность (не только в связи с заболеванием или травмой, но и в других случаях, предусмотренных действующим законодательством)<sup>3</sup>. Сразу оговоримся, что в отношении застрахованных лиц речь идет об обеспечении в связи с осуществлением ухода за ребенком до достижения им возраста полутора лет и необходимостью ухода за больным ребенком в возрасте до 15 лет (в определенных случаях до 18 лет). В то же время в качестве вида государственного пособия всем гражданам, имеющим детей, закон предусматривает назначение ежемесячного пособия по уходу за ребенком, без указания возраста этого ребенка<sup>4</sup>. Жалобы на непродолжительность выплаты страхового пособия были предметом рассмотрения в Конституционном Суде РФ, причем заявители предлагали устанавливать возможность прекращения выплаты пособия обеспеченностью ребенка местом в дошкольной образовательной организации. В ответ на обращения Конституционный Суд РФ отказался оценивать конституционность положений ч. 1 ст. 11.1 Закона № 255-ФЗ и ст. 14 Закона № 81-ФЗ, сославшись на то, что разрешение вопроса о совершенствовании механизма обеспечения детей местами в дошкольных образовательных учреждениях, как и вопроса об установлении дополнительного пособия на



ребенка, достигшего возраста полутора лет и не посещающего дошкольную образовательную организацию, не относится к его компетенции<sup>5</sup>.

Тем не менее, проблема реализации положений ч. 1 ст. 256 Трудового кодекса РФ<sup>6</sup> об установлении в период всего отпуска по уходу за ребенком до достижения им возраста трех лет пособия по государственному социальному страхованию, по нашему мнению, не утратила своей актуальности. На это обстоятельство уже давно обращают внимание видные ученые, зани-

мающиеся научными проблемами трудового и социально-обеспечительного права<sup>7</sup>. Понимание есть и на уровне высшего законодательного органа. Так, осенью 2019 г. группой депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ был внесен законопроект «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части увеличения срока выплаты ежемесячного пособия по уходу за ребенком с полутора до трех лет»<sup>8</sup>. Несмотря на очевидно положительные демографические последствия принятия данного законопроекта, он так и не получил необходимой поддержки. Заметим также, что благородные цели, поставленные в этом так и не принятом законопроекте, не решены в полной мере и по сей день.

До сих пор не снята и проблема реализации права на ежемесячное пособие по уходу за ребенком отцами, проходящими военную службу. Напомним, что однажды попытка реализации данного права вылилась в длительную судебную тяжбу, в буквальном смысле перешагнувшую через государственную границу России. Речь идет о деле Константина Маркина, по которому были вынесены по сути противоположные решения Конституционным Судом РФ<sup>9</sup> и Европейским судом по

правам человека<sup>10</sup>. В данном деле произошло столкновение интересов и ценностей: равенство прав и свобод мужчины и женщины, недискриминация по гендерному признаку, обеспечение обороны страны и безопасности государства<sup>11</sup>. Отсутствие права у мужчины-военнослужащего на ежемесячное пособие по уходу за ребенком объясняется тем, что эти лица не имеют права на отпуск по уходу за ребенком. По мнению Конституционного Суда РФ, такое установление закона, с одной стороны, обусловлено спецификой правового статуса военнослужащих, а с другой — согласуется с конституционно значимыми целями ограничения прав и свобод человека и гражданина (ч. 3 ст. 55 Конституции РФ) в связи с необходимостью создания условий для эффективной профессиональной деятельности военнослужащих, выполняющих долг по защите Отечества. В отличие от Конституционного Суда РФ Европейский Суд по правам человека, признавая тот факт, что права военнослужащих при определенных обстоятельствах могут быть ограничены в большей степени, чем это допустимо в отношении гражданских лиц, тем не менее, не счел непредоставление отпуска по уходу за ребенком разумным или объективно оправданным. Решение международного суда вызвало большой общественный резонанс, и в результате развернувшейся дискуссии российские конституционалисты предложили четко и однозначно закрепить приоритет Конституции РФ над международными договорами<sup>12</sup>.

В судебной практике встречались обращения в Конституционный Суд РФ в связи с возможным нарушением конституционных прав на социальное обеспечение женщин, уволенных в период беременности в связи с истечением срока трудового договора, заключенного на время исполнения обязанностей отсутствующего работника. Суть жалоб сводилась к тому, что законодатель, допуская увольнение беременных женщин в связи с истечением срока трудового договора, не предусмотрел для них такой же размер ежемесячного пособия по уходу за ребенком, как и для уволенных, к примеру, в связи с ликвидацией организации. По утверждению заявителей, в этой части законодатель ставит в неравные условия лиц с семейными обязан-

ностями, оказавшимися в одинаковых условиях, что противоречит ч. 1 ст. 7, ч. 1 и 2 ст. 15, ч. 1 и 2 ст. 19, ч. 1 и 2 ст. 38 и ст. 55 Конституции РФ<sup>13</sup>. По нашему мнению, проблема поставлена совершенно справедливо: например, беременные женщины, уволенные в связи с истечением срока их трудового договора в воинских частях, находящихся за пределами РФ, имеют право на пособие в повышенном размере.

Проблемы возникают и при реализации застрахованными права на пособие по временной нетрудоспособности в связи с осуществлением ухода за больным членом семьи (п. 5 ст. 6 Закона № 255-ФЗ). Речь идет, в частности, о правовой неопределенности при толковании самого понятия «член семьи». Если ребенок застрахованного лица прямо упомянут в законе как лицо, уход за которым в связи с болезнью является случаем назначения пособия, то круг иных членов семьи не раскрыт и требует уточнения<sup>14</sup>. И дело не только в том, что в действующем семейном законодательстве отсутствует легальное определение понятия «семья», но и порой в некорректном ведомственном толковании отдельных законодательных положений. Так, согласно действующему Порядку выдачи и оформления листков нетрудоспособности (п. 40)<sup>15</sup> листок нетрудоспособности по уходу за больным членом семьи выдается медицинским работником одному из членов семьи, иному родственнику, опекуну или попечителю, фактически осуществляющему уход. Однако из законодательства нельзя сделать однозначный вывод, что у лица, за которым осуществляется уход, с ухаживающим за ним членом семьи должна быть кровная связь<sup>16</sup>. В связи с этим представляется целесообразным включить в ст. 6 Закона № 255-ФЗ уточнение по кругу лиц, уход за которыми в случае их болезни входит в число социальных страховых рисков, а также по застрахованным, имеющим право на пособие в указанном случае. При определении данных субъектов, по нашему мнению, возможно использование норм пенсионного законодательства о праве на страховую пенсию по случаю потери кормильца и практики его применения<sup>17</sup>.

Кроме того, считаем, что в ближайшее время могут возникнуть проблемы, связан-



ные с реализацией права отдельных категорий застрахованных лиц на пособие по временной нетрудоспособности. По инициативе Президента РФ 26 мая 2021 г. был принят Федеральный закон № 151-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»<sup>18</sup>, согласно которому размер пособия по временной нетрудоспособности при необходимости осуществления ухода за больным ребенком в возрасте до 8 лет составляет 100% среднего заработка независимо от продолжительности страхового стажа (ч. 3 ст. 7 Закона № 255-ФЗ)<sup>19</sup>. Приветствуя в целом данное нововведение как существенно улучшающее материальное положение семей с малолетними детьми, тем не менее, хотим высказать определенные опасения, связанные с возможными злоупотреблениями со стороны получателей рассматриваемого пособия.

Дело в том, что в ряде случаев законодательство устанавливает минимальные требования по продолжительности страхового стажа при определении размера пособий по обязательному социальному страхованию. Так, застрахованному лицу, имеющему страховой стаж менее шести месяцев, пособие по временной нетрудоспособности выплачивается в размере, не превышающем за полный календарный месяц минимального размера оплаты труда, установленного федеральным законом (ч. 6 ст. 7 Закона № 255-ФЗ). В таком же размере пособие по беременности и родам выплачивается застрахованной жен-

щине, имеющей страховой стаж менее шести месяцев (ч. 3 ст. 11 Закона № 255-ФЗ). Зависимость возможности получения лицом пособия в полном размере от наличия определенной продолжительности страхового стажа позволяет гарантировать права застрахованных и отвечает принципу социальной справедливости. Считаем целесообразным установить единообразные требования к порядку определения размера страховых пособий и предлагаем предусмотреть в ч. 3 ст. 7 Закона № 255-ФЗ положение о том, что пособие по временной нетрудоспособности при необходимости осуществления ухода за больным ребенком в возрасте до 8 лет будет составлять 100% среднего заработка лишь при условии наличия у получателя данного пособия страхового стажа не менее шести месяцев.

В заключение подчеркнем особое значение, уделяемое в последнее время законодательству о социальной поддержке семьи с малолетними детьми, и выражаем надежду, что его развитие будет и дальше осуществляться на основе гуманистических начал и социальных нравственных ценностей.

<sup>1</sup> Статьи 7, 38, 39 Конституции РФ (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г.) // <http://www.pravo.gov.ru>

<sup>2</sup> <http://www.kremlin.ru/events/president/news/65418>

<sup>3</sup> Статья 1.3. Федерального закона от 29 декабря 2006 г. № 255-ФЗ «Об обязательном социальном страховании на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством» // СЗ РФ. 2007. № 1 (Ч. 1). Ст. 18.

<sup>4</sup> Статья 3 Федерального закона от 19 мая 1995 г. № 81-ФЗ «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей» // СЗ РФ. 1995. № 21. Ст. 1929.

<sup>5</sup> См.: определение Конституционного Суда РФ от 29 мая 2014 г. № 1067-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Матвиенко Светланы Евгеньевны на нарушение ее конституционных прав частью 1 статьи 11.1 Федерального закона «Об обязательном социальном страховании на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством» и положениями статьи 14 Федерального закона «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>6</sup> Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 1 (Ч. 1). Ст. 3.

<sup>7</sup> О необходимости введения пособия за период всего трехлетнего отпуска по уходу за ребенком см., напри-

мер: Захаров М.Л. Законодательство о страховых пособиях: современное состояние и тенденции дальнейшего развития // Журнал российского права. 2016. № 3. С. 64—79.

<sup>8</sup> Проект Федерального закона № 831541-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части увеличения срока выплаты ежемесячного пособия по уходу за ребенком с полутора до трех лет» (ред., внесенная в ГД ФС РФ, текст по состоянию на 7 ноября 2019 г.) // Текст документа приведен в СПС «КонсультантПлюс» в соответствии с публикацией на сайте <https://sozd.duma.gov.ru/> по состоянию на 7 ноября 2019 г.

<sup>9</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 15 января 2009 г. № 187-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалоб гражданина Маркина Константина Александровича на нарушение его конституционных прав положениями статей 13 и 15 Федерального закона «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей», статей 10 и 11 Федерального закона «О статусе военнослужащих», статьи 32 Положения о порядке прохождения военной службы и пунктов 35 и 44 Положения о назначении и выплате государственных пособий гражданам, имеющим детей» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>10</sup> Постановление ЕСПЧ от 22 марта 2012 г. «Дело «Константин Маркин (Konstantin Markin) против Российской Федерации» (жалоба № 30078/06) // Бюллетень Европейского Суда по правам человека. 2012. № 6.

<sup>11</sup> См.: *Курилюк Ю.Е.* О применении аксиологического подхода в оценке решений Европейского суда по правам человека и Конституционного Суда Российской Федерации и оценке совершенствования национального законодательства и правоприменительной практики с учетом позиций Европейского суда по правам человека // Российский ежегодник Европейской конвенции по правам человека (Russian Yearbook of the European Convention on Human Rights) / Т.К. Андреева, Е.Е. Баглаева, Г.Е. Беседин и др. М.: Развитие правовых систем, 2019. Вып. 5: Россия и Европейская конвенция по правам человека: 20 лет вместе.

<sup>12</sup> Подробнее об этом см.: *Люттов Н.Л.* Международные трудовые нормы в практике Конституционного Суда Российской Федерации // Судья. 2014. № 9. С. 27—31.

<sup>13</sup> См.: определение Конституционного Суда РФ от 17 июля 2014 г. № 1726-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Квашниной Елены Вячеславовны на нарушение ее конституционных прав частью третьей статьи 261 Трудового кодекса Российской Федерации и абзацем четвертым части первой статьи 15 Федерального закона «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>14</sup> Подробнее об этом см. также: *Шайхатдинов В.Ш.* Дефекты правотворчества в сфере социального обеспечения и их последствия // Российский юридический журнал. 2011. № 5. С. 171—178.

<sup>15</sup> Утвержден приказом Минздрава России от 1 сентября 2020 г. № 925н (зарегистрировано в Минюсте России 14 сентября 2020 г. № 5981) // <http://www.pravo.gov.ru>.

<sup>16</sup> См. также: *Зайцева Л.В.* Пособия по временной нетрудоспособности по уходу за больным ребенком // Социальное и пенсионное право. 2011. № 3. С. 30—33.

<sup>17</sup> Статья 10 Федерального закона от 28 декабря 2013 г. № 400-ФЗ «О страховых пенсиях» // СЗ РФ. 2013. № 52 (Ч. I). Ст. 6965. СЗ РФ. 2014. № 2 (Ч. II) (поправка).

<sup>18</sup> <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202105260051?index=20&rangeSize=1>

<sup>19</sup> Напомним, что до 1 сентября 2021 г., т.е. до вступления данного закона в силу, пособие в указанном случае при лечении ребенка в стационарных условиях, а также при лечении ребенка в амбулаторных условиях за первые десять календарных дней выплачивается в размере, определяемом в зависимости от продолжительности страхового стажа застрахованного лица, за последующие дни лечения ребенка в амбулаторных условиях — в размере 50% среднего заработка.

УДК 343.163  
ББК 67

## О РОЛИ ПРОКУРАТУРЫ В ЗАЩИТЕ ПРАВ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

**Нодари Дарчоевич ЭРИАШВИЛИ,**  
доктор экономических наук, кандидат юридических наук,  
кандидат исторических наук, профессор,  
профессор кафедры гражданского и трудового права,  
гражданского процесса Московского  
университета МВД России имени В.Я. Кикотя,  
лауреат премии Правительства РФ в области науки и техники  
**E-mail:** professor60@mail.ru

**Аннотация.** В статье на основе анализа юридической литературы, законодательства о защите прав несовершеннолетних прокуратурой в Российской Федерации высказано несколько суждений: прокуратура как государственный правоохранительный орган призвана осуществлять надзор за единообразным исполнением законодательства, в том числе нормативных правовых актов о несовершеннолетних; деятельность прокуратуры при осуществлении надзора за исполнением законодательства, в том числе о несовершеннолетних, осуществляется в соответствии с Федеральным законом от 17 января 1992 г. «О прокуратуре Российской Федерации» (в ред. от 18 октября 1995 г.); среди направлений деятельности прокуратуры относительно законодательства, в том числе о несовершеннолетних, приоритет принадлежит надзору; среди отраслей прокурорского надзора за исполнением законодательства, в том числе о несовершеннолетних, приоритет принадлежит общему надзору.

**Ключевые слова:** Российская Федерация; законодательство; нормативный правовой акт; Федеральный закон от 17 января 1992 г. «О прокуратуре Российской Федерации»; Федеральный закон от 21 мая 1999 г. «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»; отрасли прокурорского надзора; общий надзор; прокуратура; несовершеннолетний.

---

## ON THE ROLE OF THE PROSECUTOR'S OFFICE IN PROTECTING THE RIGHTS OF MINORS IN THE RUSSIAN FEDERATION

**Nodari Darchoevich ERIASHVILI,**  
Doctor of Economics, Candidate of Law,  
Candidate of Historical Sciences, Professor,  
Professor of the Department of Civil and Labor Law,  
Civil Procedure, Moscow University of the Ministry  
of Internal Affairs of Russia after V.Ya. Kikot,  
Winner of the Russian Government Prize in Science and Technology  
**E-mail:** professor60@mail.ru

**Abstract.** In the article, based on the analysis of legal literature, legislation on the protection of the rights of minors by the prosecutor's office in the Russian Federation, several judgments are made: the Prosecutor's Office, as a state law enforcement agency, is called upon to supervise the uniform implementation of legislation, including normative legal acts on minors; the activities of the prosecutor's office in supervising the implementation of legislation, including on minors, are carried out in accordance with the Federal Law of the Russian

Federation «On the Prosecutor's Office of the Russian Federation» of January 17, 1992 (as amended on October 18, 1995); among the areas of activity of the Prosecutor's Office regarding legislation, including on minors, the priority belongs to supervision; among the branches of prosecutor's supervision over the implementation of legislation, including on minors, the priority belongs to general supervision.

**Keywords:** Russian Federation; legislation; normative legal act; Federal Law of the Russian Federation «On the Prosecutor's Office of the Russian Federation» of January 17, 1992; Federal Law of the Russian Federation «On the basics of the system of prevention of neglect and juvenile delinquency» of May 21, 1999; branches of prosecutor's supervision; general supervision; prosecutor's office; minor.

**П**редметом данной статьи является защита прав несовершеннолетних прокуратурой в Российской Федерации.

Первоначально о состоянии теории.

Так, А.А. Дегтяренко, обобщив практику «прокурорского надзора по защите прав несовершеннолетних» в одном из субъектов Российской Федерации», сформулировала обобщающий вывод: «Таким образом, прокурором восстановлены права малолетних детей, не имеющих возможности посещать детские дошкольные учреждения на территории города Благовещенска в связи с отсутствием в них достаточного количества мест. Общая площадь здания — 2230 квадратных метров. Детский сад рассчитан на 200 детей»<sup>1</sup>.

И.И. Черных исследовала «некоторые процессуальные проблемы, возникающие при осуществлении прокурором защиты прав и интересов несовершеннолетних в гражданском процессе» («Полагаем, что буквальное толкование ч. 3 ст. 45 ГПК РФ неизбежно приводит к ограничению полномочий прокурора, необходимых для решения задач, возложенных на него в гражданском судопроизводстве»; «Вступлению прокурора в процесс по делам, указанным в ч. 3 ст. 45 ГПК РФ, должна предшествовать тщательная подготовка, начинающаяся с изучения материалов назначенного к рассмотрению дела. В п. 2 Приказа от 26 апреля 2012 г. № 181 указывается, что для дачи заключения по делам, перечисленным в законе, прокурор вправе вступить в процесс на любой его стадии. Не вдаваясь в подробности научной дискуссии о

понятии стадий гражданского процесса, отметим, что моментом, до которого вообще допустимо вступление прокурора в процесс с указанной целью, является удаление суда первой инстанции в совещательную комнату для постановления итогового судебного акта. Недопустимо вступление прокурора, не



участвовавшего при рассмотрении и разрешении дела в суде первой инстанции, на этапе производства в вышестоящих судах. Целесообразнее всего прокурору вступать в дело сразу после его возбуждения. Это позволит ему правильно и своевременно формировать наблюдательное производство, обеспечивая возможность полноценной защиты законности в ходе рассмотрения дела»; «Вне зависимости от процессуальной формы прокурору, осуществляющему в суде защиту прав и охраняемых законом интересов, в ходе рассмотрения и разрешения дела следует занимать активную позицию, используя все предоставленные ему процессуальные права для защиты прав несовершеннолетних»<sup>2</sup>).





И. Байкиным высказаны конкретные предложения по совершенствованию гражданского процессуального законодательства: «...защита прав несовершеннолетнего должна обеспечиваться усилиями органов власти всех уровней, в том числе и органами прокуратуры. Иное толкование ст. 45 ГПК, направленное на фактическое лишение прокурора полномочий по защите интересов ребенка, означало бы непредоставление государственной защиты прав, свобод и законных интересов ребенка и не служило бы интересам общества и государства»; «В связи с этим для устранения противоречий, возникших в судебной практике по поводу права прокурора на обращение в суд в защиту несовершеннолетнего, считаю необходимым внести изменения в ч. 1 ст. 45 ГПК и закрепить норму о том, что прокурор может обратиться в суд в интересах несовершеннолетнего, независимо от наличия у него законных представителей. Это изменение предоставит возможность избежать двойственного толкования судьями ч. 1 ст. 45 о праве прокурора на обращение в суд в защиту интересов несовершеннолетнего»<sup>3</sup>.

Разнообразие научных концепций относительно надзора прокуратурой за исполнением законодательства о несовершеннолетних во многом предопределено несовершенством законодательства в Российской Федерации.

В первую очередь, обратимся к нормативному правовому акту, по юридической силе приравненному к федеральному закону РФ. Речь идет о Федеральном законе от 17 января 1992 г. «О прокуратуре Российской Федерации»<sup>4</sup>. «1. Прокуратура Российской Федерации — единая федеральная централизованная система органов, осуществляющих от имени Российской Федерации надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации. Прокуратура Российской Федерации выполняет и иные функции, установленные федеральными законами. 2. В целях обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства прокуратура Российской Федерации осуществляет: надзор за исполнением законов федеральными органами исполнительной власти, Следственным комитетом Российской Федерации, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, субъектами осуществления общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания, органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций, а также за соответствием законам издаваемых ими правовых актов; надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина федеральными органами исполнительной власти, Следственным комитетом Российской Федерации, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными

лицами, субъектами осуществления общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций; надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие; надзор за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и применяющих назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу...» (ст. 1).

В Федеральном законе от 21 мая 1999 г. «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»<sup>5</sup> установлены «основы правового регулирования отношений, возникающих в связи с деятельностью по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» (преамбула).

Таким образом, прокуратура как государственный орган вправе и обязана осуществлять защиту прав несовершеннолетних.

Изложенное позволяет нам высказать несколько суждений.

1. Прокуратура как государственный правоохранительный орган призвана осуществлять надзор за единообразным исполнением

законодательства, в том числе нормативных правовых актов о несовершеннолетних.

2. Деятельность прокуратуры при осуществлении надзора за исполнением законодательства, в том числе о несовершеннолетних, осуществляется в соответствии с Федеральным законом от 17 января 1992 г. «О прокуратуре Российской Федерации» (в ред. от 18 октября 1995 г.).

3. Среди направлений деятельности прокуратуры относительно законодательства, в том числе о несовершеннолетних, приоритет принадлежит надзору.

4. Среди отраслей прокурорского надзора за исполнением законодательства, в том числе о несовершеннолетних, приоритет принадлежит общему надзору.

<sup>1</sup> Дегтяренко А.А. Органы прокуратуры на защите прав несовершеннолетних // Законность. 2015. № 9. С. 30—32.

<sup>2</sup> Черных И.И. Защита прокурором прав несовершеннолетних в гражданском процессе // Законы России: опыт, анализ, практика. 2012. № 9. С. 52—58.

<sup>3</sup> Байкин И. Реализация права несовершеннолетнего на судебную защиту при предъявлении иска прокурором // Законность. 2008. № 4.

<sup>4</sup> См.: Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. № 8. Ст. 366; СЗ РФ. 1995. № 47. Ст. 4472; ...; 2021. № 1 (часть I). Ст. 79.

<sup>5</sup> См.: СЗ РФ. 1999. № 26. Ст. 3177; ...; 2020. № 17. Ст. 2725.

УДК 378  
ББК 74

## ПРАВОВОЕ ПОЛОЖЕНИЕ РЕБЕНКА В УСЛОВИЯХ ВЫНУЖДЕННОЙ МИГРАЦИИ

**Елена Юрьевна ЗИНЧЕНКО,**  
кандидат юридических наук, профессор,  
профессор кафедры конституционного и  
муниципального права Московского университета  
МВД России имени В.Я. Кикотя  
E-mail: elena9998863@yandex.ru

**Ирина Георгиевна ЕВСЕЕВА,**  
кандидат психологических наук, доцент,  
профессор кафедры педагогики Московского  
университета МВД России имени В.Я. Кикотя  
E-mail: irina.evseeva@mail.ru

**Евгений Николаевич ХАЗОВ,**  
доктор юридических наук, профессор,  
профессор кафедры конституционного и  
муниципального права Московского университета  
МВД России имени В.Я. Кикотя  
E-mail: evg.hazow@yandex.ru

**Научная специальность:** 13.00.08 — Теория и методика профессионального образования

**Аннотация.** Статья посвящена рассмотрению вопросов, связанных с особенностями правового положения ребенка в условиях вынужденной миграции в России и зарубежных странах. Особое внимание авторы уделяют основному принципу наилучших интересов ребенка в период миграции, его понятию и цели установления. Авторы также акцентируют внимание на проблемных аспектах, связанных с реализацией принципа наилучших интересов ребенка в условиях вынужденной миграции, и предлагают пути их решения.

**Ключевые слова:** правовое положение ребенка; наилучшие интересы ребенка; принцип; миграция; вынужденная миграция; мигрант.

---

## THE LEGAL STATUS OF THE CHILD IN THE CONDITIONS OF FORCED MIGRATION

**Elena Yurievna ZINCHENKO,**  
Candidate of Law, Professor,  
Professor of the Department of Constitutional and Municipal Law,  
Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia named after V.Ya. Kikot  
E-mail: elena9998863@yandex.ru

**Irina Georgievna EVSEEVA,**  
Candidate of Psychological Sciences, Associate Professor,  
Professor of the Department of Pedagogy of the  
Moscow University of the Ministry of Internal  
Affairs of Russia named after V.Ya. Kikot  
E-mail: irina.evseeva@mail.ru

**Evgeny Nikolaevich KHAZOV,**  
 Doctor of Law, Professor, Professor of the Department  
 of Constitutional and Municipal Law,  
 Moscow University of the Ministry of Internal Affairs  
 of Russia named after V.Ya. Kikot  
**E-mail:** evg.hazow@yandex.ru

**Scientific specialty:** 13.00.08 — Theory and methods of vocational education

**Abstract.** The article is devoted to the consideration of issues related to the peculiarities of the legal status of the child in the conditions of forced migration in Russia and foreign countries. The authors pay special attention to the basic principle of the best interests of the child during migration, its concept and purpose of establishment. The authors also focus on the problematic aspects related to the implementation of the principle of the best interests of the child in the conditions of forced migration, and suggest ways to solve them.

**Keywords:** legal status of the child; best interests of the child; principle; migration; forced migration; migrant.

**Н**а сегодняшний день актуализируется вопрос, связанный со значением принципа наилучших интересов ребенка в условиях вынужденной миграции, поскольку в настоящее время количество вынужденной миграции только возрастает, особенно в нынешних условиях пандемии, однако интересы ребенка на практике не всегда берутся во внимание. При этом российский законодатель в принципе данным вопросам не отводит должного внимания. В связи с этим указанный принцип, нашедший отражение в рамках международных актов, в практике правоприменения, во многом оказывается декларативным. Данные обстоятельства актуализируют исследование по выбранной теме.

Для начала следует отметить, что само по себе миграционное законодательство состоит из совокупности нормативных правовых актов как международного, так и национального уровня. Поскольку в качестве субъекта исследования в нашем случае выступает несовершеннолетнее лицо, то и анализировать правовое регулирование миграционных процессов мы будем с учетом данного аспекта [1].

В первую очередь, если говорить о международном регулировании, то особое значение в данном случае приобретают такие акты, как Всеобщая декларация прав человека [2] и Конвенция о правах ребенка [3]. Первый акт регламентирует в целом право граждан на перемещение, возможность определения их гражданской принадлежности. Вто-

рой же акт направлен именно на регулирование перемещений несовершеннолетних мигрантов [4].

В российском законодательстве вопросы въезда иностранных граждан в Российскую Федерацию и выезда за ее пределы регламентируются рядом законов, а именно в качестве таковых мы можем назвать Федеральный закон от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» [5] и Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» [6]. Вместе с тем мы можем констатировать отсутствие законодательного акта в Российской Федерации, который регулировал бы перемещение именно несовершеннолетних мигрантов. Названные акты являются общими как для совершеннолетних, так и не для несовершеннолетних и не учитывают особенности второй категории граждан. При этом не найдем мы также и прямого отражения в рамках российского законодательства принципа наилучших интересов ребенка в условиях вынужденной миграции [7].

В Конвенции о правах ребенка, помимо перечня прав и свобод несовершеннолетних, содержатся и определенные принципы, одним из которых является *принцип соблюдения наилучших интересов ребенка*. При решении любых вопросов, касающихся как государственной, так и частной сферы в отно-



шении ребенка, всегда должны приниматься во внимание и использоваться именно наилучшие интересы. В случае же возникновения каких-либо спорных или конфликтных ситуаций первоочередными считаются именно интересы несовершеннолетнего лица. Следует отметить, что понятие «интересы ребенка» гораздо более глубокое и сложное, чем кажется на первый взгляд, и выходит за рамки семейного права как в Российской Федерации, так и на международном уровне [8].

Цель учета интересов ребенка состоит в том, чтобы обеспечить ему физическую, психологическую, моральную и духовную целостность и неприкосновенность и содействовать утверждению его человеческого достоинства. Однако какие конкретно «интересы ребенка» должны соблюдаться, в Конвенции не раскрывается. При этом не находит отражения данный вопрос и в рамках национального российского законодательства.

Не менее актуальным считается вопрос, касающийся того, что не содержится в Конвенции по данному вопросу. Так, факторы, принимаемые во внимание в качестве установления интересов несовершеннолетних, в данной Конвенции отсутствуют, что не случайно. Это является отсылкой к тому, что в каждом конкретном случае интересы ребенка должны определяться отдельно, основываясь на тех или иных жизненных обстоятельствах [9, с. 54].

Следует отметить также понимание принципа наилучших интересов ребенка применительно к сфере миграции.

Так, определение «наилучшие интересы» означает «оговоренную строгими процессуальными гарантиями формализованную процедуру определения наилучших интересов ребенка на основе оценки наилучших интересов, а сама эта процедура представляет собой не стандартизированную

процедуру, которая осуществляется в каждом отдельном случае с учетом конкретных обстоятельств каждого ребенка или группы детей, включая возраст, пол, степень зрелости, принадлежность к тому или иному меньшинству, а также социокультурную среду, в которой находится ребенок или дети» [10, с. 47].

Следует отметить, что проблема, связанная с отсутствием должного правового регулирования по рассматриваемым вопросам, неоднократно поднималась в научной литературе.

По справедливому замечанию О.М. Дорошенко, «иностранцы граждане и лица без гражданства, дети, не достигшие 18-летнего возраста, также являются участниками данных правоотношений, что определяет необходимость осуществления ряда функций, направленных на предупреждение и пресечение правонарушений в сфере соблюдения правил проживания и пребывания для лиц, не достигших совершеннолетия» [11, с. 191].

Действительно, мы можем констатировать увеличение пребывания несовершеннолетних граждан в Российскую Федерацию. При этом часть из них пребывает в сопровождении родителей, а другая часть — без такого сопровождения. В последнем случае это, как правило, граждане, достигшие 14—18 лет.

Как отмечают некоторые авторы в научной литературе, защита прав несовершеннолетних мигрантов, которые прибывают без

сопровождения родителей, достаточно затруднена, поскольку они попадают в зону риска. Кроме того, они могут бродяжничать, нарушать как миграционное, так и в целом российское законодательство [12, с. 193].

Итак, если еще раз обратиться к национальному законодательству и названным нами законам, то можно заметить, что в качестве отдельного субъекта миграционных процессов законодатель не выделяет несовершеннолетних лиц, а равно не учитывает их возрастные и иные особенности [13].

Следует отметить, что при наличии согласия родителей или иных законных представителей несовершеннолетние иностранные граждане, как правило, достигшие 16-летнего возраста, могут въехать на территорию Российской Федерации самостоятельно. Как показывает практика, законный въезд осуществляется в основном с частной целью или с целью обучения в образовательной организации, имеющей государственную аккредитацию. С целью осуществления трудовой деятельности въезд невозможен, так как действующее законодательство разрешает осуществление трудовой деятельности иностранными гражданами и лицами без гражданства только с 18 лет. Однако каков порядок постановки таких граждан на миграционный учет? Как в сопровождении родителей или законных представителей, так и без? Законодатель на эти вопросы не дает ответа.

В связи с изложенным, на наш взгляд, действующее законодательство нуждается во внесении ряда изменений и дополнений, направленных на урегулирование вопросов, связанных с несовершеннолетними мигрантами [14].

Во-первых, миграционное законодательство необходимо дополнить положениями о порядке постановки на миграционный учет несовершеннолетних граждан, прибывших в Российскую Федерацию как в сопровождении родителей, так и без. Необходимость внесения данных изменений продиктована устранением возможных нарушений правил пребывания иностранных несовершеннолетних граждан, а также обеспечения их прав в сфере миграции. Кроме того, это позволит вести учет несовершеннолетних иностранных граждан и лиц без гражданства, а также их родителей и иных законных представителей.

Во-вторых, на наш взгляд, особенности такого субъекта должны учитываться и при административном выдворении, депортации, реадмиссии. Речь идет о тех несовершеннолетних иностранных гражданах, которые оказались без сопровождения родителей или законных представителей.

В-третьих, необходимо отразить в действующем российском законодательстве особенности и порядок учета принципа наилучших интересов ребенка в условиях вынужденной миграции.

Отдельное внимание следует акцентировать на форме административного выдворения, которая может быть принудительной или контролируемым самостоятельным выездом из РФ.

Так, выдворение лица из страны, в которой проживают члены его семьи, может нарушать право на уважение семейной жизни, гарантированное п. 1 ст. 8 Конвенции о защите прав человека и основных свобод. Кроме того, это также может противоречить наилучшим интересам ребенка. Об этом, в частности, свидетельствует и многочисленная судебная практика, которая будет рассмотрена далее.

Следует также отметить, что такая регламентация носит рекомендательный характер, поскольку сами постановления Пленума ВС РФ не носят обязательности для правоприменителя [15]. Названное обстоятельство, которое суды должны в обязательном порядке учитывать, должно быть закреплено в законе, в частности, в КоАП РФ [16].

Так, суды не во всех случаях принимают во внимание то, что у лица, подлежащего административному выдворению, имеется семья на территории Российской Федерации [17].

Приведем пример из судебной практики. При проверке документов в помещении отдела миграционного контроля УВМ УМВД России по Камчатскому краю, расположенного по адресу г. Петропавловск-Камчатский, ул. Зеркальная, д. 49, кабинет № 209, установлено, что гражданин Республики Узбекистан Абдупаттоев М.Б. угли, прибыл на территорию Российской Федерации 31 марта 2017 г. Постановлением судьи Петропавловск-Камчатского городского суда Камчатского края от 25 июня 2018 г. Абдупаттоев М.Б.



угли был признан виновным в совершении административного правонарушения, предусмотренного ч. 1.1 ст. 18.8 Кодекса РФ об административных правонарушениях с назначением наказания в виде административного штрафа в размере 3000 рублей с административным выдворением с территории Российской Федерации в форме контролируемого самостоятельного выезда. Абдупаттоев М.Б. угли постановление Петропавловск-Камчатского городского суда Камчатского края в части выдворения не исполнил и продолжил уклоняться от выезда с территории Российской Федерации с 12 июля 2018 г. по настоящее время. Таким образом, Абдупаттоев М.Б. угли не выехал из Российской Федерации по истечении срока временного пребывания, фактически проживает на территории Камчатского края без постановки на миграционный учет по месту пребывания, документов, подтверждающих законность пребывания на территории Российской Федерации, не имеет и вновь уклоняется от выезда из Российской Федерации по истечении определенного срока пребывания. Тем самым Абдупаттоев М.Б. угли, являясь иностранным гражданином, совершил нарушение режима пребывания.

Из материалов дела следует, что виновный указал, что прибыл на территорию РФ,

а затем на территорию Камчатского края, где встал на миграционный учет по месту временного пребывания. Патент на осуществление трудовой деятельности не оформлял. В июне 2018 г. был задержан сотрудниками полиции и на него был составлен протокол об административном правонарушении за то, что он ввремя не покинул территорию РФ. До задержания им был приобретен авиабилет. При рассмотрении дела в суде он сказал, что покинет территорию РФ по данному авиабилету, однако после рассмотрения дела билет сдал. Все это время перебивался случайными заработ-

ками. На территории Камчатского края у него есть жена ФИО2, которая является гражданкой РФ. Также у него имеется ребенок, но не от ФИО4. Дочь проживает в г. Петропавловск-Камчатском в районе «Северо-Восток» со своей матерью ФИО8, фамилию которой, не помнит, телефон не знает. В 2018 г. в суде про ребенка ничего не сообщал, так как не знал, что этот ребенок от него. Потом ФИО9 ему сообщила, что ребенок от него. Не знает, вписан он или нет как отец в свидетельство о рождении ребенка.

Суд указал следующее: оценивая реальные обстоятельства совершения административного правонарушения, причины его совершения, отношение Абдупаттоева М.Б. угли к содеянному, незаконное проживание на территории РФ, уклонение от исполнения постановления суда, отсутствие каких-либо попыток исполнить обязанность выехать с территории Российской Федерации, игнорирование законов страны пребывания в угоду личным целям, отсутствие на территории Российской Федерации легального способа получения дохода, отсутствие данных о наличии иных легальных источников дохода, позволяющих обеспечить проживание в отсутствие работы, считаю, что в данном конкретном случае пребывание Абдупаттоева М.Б. угли в Российской Федерации представляет

угрозу общественному порядку, а назначение Абдупаттоеву М.Б. угли наказания без принудительного административного выдворения за пределы РФ не сможет обеспечить достижения цели назначаемого наказания [18].

Безусловно, с одной стороны, наличие семьи у гражданина, совершившего административное правонарушение, за которое ему назначено административное наказание в виде выдворения, должно быть обстоятельством, которое исключает применение к нему данной меры. Однако, с другой стороны, нередко, когда иностранные граждане регистрируют брак с гражданином (гражданкой) РФ только для того, чтобы иметь возможность находиться на территории Российской Федерации. На наш взгляд, для того чтобы исключить подобные злоупотребления, необходимо суду в каждом отдельном случае исследовать доказательства, которые подтверждали бы то, что брак зарегистрирован не с целью выгоды. Это могут подтверждать какие-либо документы о совместном ведении хозяйства (совместная покупка жилья, оплата за коммунальные услуги, бытовые покупки). Об этом, в частности, может свидетельствовать наличие общих детей. При этом в данном случае в обязательном порядке должны учитываться наилучшие интересы ребенка. Однако в таком случае суду необходимо представить доказательства, что иностранный гражданин или лицо без гражданства участвует в воспитании и жизни ребенка, мнение ребенка должно быть также взято во внимание. При наличии данных доказательств суд не должен применять меру наказания к иностранному гражданину или лицу без гражданства в виде административного выдворения [19].

В заключение следует отметить, что для обеспечения того, чтобы этот всеобъемлющий и сбалансированный подход соответствовал наилучшим интересам детей, органы охраны детства и социального обеспечения должны играть ключевую роль в разработке любых международных, региональных или двусторонних соглашений, затрагивающих вопросы прав детей в контексте международной миграции и обращения с ними. Следует поощрять двусторонние, региональные и международные инициативы в интересах воссоединения семей, введения в

практику оценки наилучших интересов детей и принятия решений на этой основе, обеспечения права детей на учет их мнений и предоставления им надлежащих процессуальных гарантий. Такие инициативы должны обеспечивать доступ к правосудию в трансграничных ситуациях, когда дети, чьи права нарушены в стране транзита или назначения, нуждаются в нем после возвращения в страну происхождения или отъезда в третьи страны. Кроме того, государства должны обеспечить участие в этих процессах детских организаций и организаций гражданского общества, включая региональные межправительственные учреждения в рамках последних изменений в Конституции РФ [20]. Кроме того, государствам следует также использовать возможности технического сотрудничества по линии международного сообщества и учреждений, и органов ООН, включая Детский фонд ООН и МОТ, в целях осуществления миграционной политики в отношении детей.

#### Список литературы

1. Лучин В.О. и др. Конституционное право России / под науч. ред. В.О. Лучина, Б.С. Эбзеева; под общ. ред. Е.Н. Хазова, Н.П. Чепурновой, А.С. Прудникова. М., 2020.
2. Всеобщая декларация прав человека (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948) // Российская газета. 1995. № 67.
3. Конвенция о правах ребенка (одобрена Генеральной Ассамблеей ООН 20 ноября 1989 г.) (вступила в силу для СССР 15 сентября 1990 г.) // Сборник международных договоров СССР. 1993. Вып. XLVI.
4. Горшенева И.А. и др. Конституционное право зарубежных стран. М., 2017.
5. Федеральный закон от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» (ред. от 8 декабря 2020 г.) // Российская газета. 1996. № 159.
6. Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (ред. от 24 февраля 2021 г.) // Российская газета. 2002. № 140.
7. Зинченко Е.Ю., Евсеева И.Г., Хазов Е.Н. Конституционно-правовой статус несовершеннолетних



шеннолетнего и проблемы его обеспечения и защиты // *Международный журнал конституционного и государственного права*. 2020. № 2. С. 101—104.

8. *Зинченко Е.Ю., Хазов Е.Н., Евсеева И.Г., Никитский М.В.* Особенности правового положения несовершеннолетних мигрантов в России // *Вестник экономической безопасности*. 2019. № 4. С. 30—35.

9. *Ахметзянова М.* Проблема определения «наилучших интересов ребенка» в российском законодательстве // *Евразийский союз ученых*. 2018. № 4-7 (49). С. 54—55.

10. *Кабанов В.Л.* Некоторые вопросы реализации принципа наилучшего обеспечения интересов ребенка к уязвимым группам населения (на примере детей-мигрантов) // *Международный правовой курьер*. 2020. № 6. С. 45—51.

11. *Дорошенко О.М., Моруква А.А.* Актуальные проблемы деятельности органов государственной власти Российской Федерации по контролю за соблюдением правил миграционного учета несовершеннолетних граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства // *Миграционное право*. 2016. № 2. С. 30—34.

12. *Полякова Н.В.* Проблемы административно-правового регулирования положения несовершеннолетних мигрантов // *Вестник Воронежского института МВД России*. 2017. № 1. С. 189—195.

13. *Зинченко Е.Ю., Хазов Е.Н., Евсеева И.Г.* Правовое положение детей-мигрантов в Российской Федерации // *Профессиональное образование сотрудников органов внутренних дел. Педагогика и психология служебной деятельности: состояние и пер-*

*спективы: сб. материалов III Междунар. конф.* 2019. С. 335—340.

14. *Зинченко Е.Ю., Хазов Е.Н., Евсеева И.Г.* Правовое положение детей-мигрантов в Российской Федерации // *Психология и педагогика служебной деятельности*. 2020. № 3. С. 81—83.

15. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2005 г. № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» (ред. от 19 декабря 2013 г.) // *Российская газета*. 2005. № 80.

16. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 30 декабря 2020 г., с изм. и доп., вступ. в силу с 15 января 2021 г.) // *Российская газета*. 2001. № 256.

17. *Зинченко Е.Ю., Хазов Е.Н., Мионов А.Л.* Пределы ограничений прав и свобод иностранных граждан в Российской Федерации: конституционно-правовой аспект // *Вестник Московского университета МВД России*. 2020. № 8. С. 44—50.

18. Постановление Петропавловска-Камчатского городского суда от 2 июля 2019 г. по делу № 5-579/2019 // URL: <http://sudact.ru/regular/doc/VlnIkCxMpw5w/> (дата обращения: 03.06.2021).

19. *Богданов А.В., Зинченко Е.Ю., Ильинский И.И., Хазов Е.Н.* Соблюдение охраны и защиты прав и свобод несовершеннолетних в России // *Защити меня*. 2020. № 2. С. 6—13.

20. *Хазов Е.Н., Зинченко Е.Ю., Померлян А.Н.* др. Внесение изменений в Конституцию Российской Федерации. (Конституционные поправки-2020). Новосибирск, 2020.