



КонсультантПлюс

"Комментарий к Федеральному закону от 24 июня 1999 г. N 120-ФЗ "Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних"

(постатейный)

(Бевзюк Е.А., Бирюкова Т.А., Вахрушева Ю.Н.,
Полит О.И., Тимофеева Н.Ю.)

(Подготовлен для системы КонсультантПлюс,
2013)

Документ предоставлен **КонсультантПлюс**

www.consultant.ru

Дата сохранения: 27.12.2019

Подготовлен для системы КонсультантПлюс

**КОММЕНТАРИЙ К ФЕДЕРАЛЬНОМУ ЗАКОНУ ОТ 24 ИЮНЯ 1999 Г.
N 120-ФЗ "ОБ ОСНОВАХ СИСТЕМЫ ПРОФИЛАКТИКИ БЕЗНАДЗОРНОСТИ
И ПРАВОНАРУШЕНИЙ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ"**

Материал подготовлен с использованием правовых актов
по состоянию на 16 декабря 2013 года

**Е.А. БЕВЗЮК, Т.А. БИРЮКОВА, Ю.Н. ВАХРУШЕВА,
О.И. ПОЛИТ, Н.Ю. ТИМОФЕЕВА**

Авторы:

Бевзюк Елена Александровна - генеральный директор ООО "Бизнес Партнер", юрисконсульт ОАО "Оренбургская губернская компания", соискатель степени к.ю.н. в ФГБОУ ВПО "Оренбургский государственный университет", автор комментариев к ряду федеральных законов ([комментарии к ст. 11 - 12, 16 - 17, 19 - 20, 32 - 33](#)).

Бирюкова Татьяна Александровна - советник отдела по взаимодействию с федеральными органами государственной власти департамента законопроектных работ и правовой экспертизы Министерства государственно-правового развития Омской области; магистр права, лауреат научных конференций; автор комментариев к ряду федеральных законов ([комментарии к ст. 26 - 31](#)).

Вахрушева Юлиана Николаевна - практикующий юрист с опытом работы в области государственного и муниципального управления, автор комментариев к ряду федеральных законов ([комментарии к ст. 13 - 15, 18, 21 - 25](#)).

Полит Ольга Ивановна - индивидуальный предприниматель в сфере оказания юридических услуг физическим и юридическим лицам, автор комментариев к ряду федеральных законов ([комментарии к ст. 31.1 - 31.3](#)).

Тимофеева Наталья Юрьевна - частнопрактикующий юрист, преподаватель юридических дисциплин, автор комментариев к ряду федеральных законов ([комментарии к ст. 1 - 10](#)).

Настоящее издание представляет собой Постатейный комментарий к **Федеральному закону от 24 июня 1999 г. N 120-ФЗ "Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних"**.

Настоящий Комментарий подробнейшим образом раскрывает и поясняет положения каждого пункта статей данного [Закона](#).

Комментарий предназначен для работников юридической сферы деятельности: юрисконсульты организаций, адвокатов, работников судебной системы. Он также будет интересен студентам, аспирантам и преподавателям юридических вузов и факультетов.

При подготовке Комментария использованы нормативные правовые акты по состоянию на **16 декабря 2013 г.**

24 июня 1999 года N 120-ФЗ

РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ
ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН

ОБ ОСНОВАХ СИСТЕМЫ ПРОФИЛАКТИКИ БЕЗНАДЗОРНОСТИ И ПРАВОНАРУШЕНИЙ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ

(в ред. Федеральных законов от 13.01.2001 N 1-ФЗ, от 07.07.2003 N 111-ФЗ, от 29.06.2004 N 58-ФЗ, от 22.08.2004 N 122-ФЗ (ред. 29.12.2004), от 01.12.2004 N 150-ФЗ, от 29.12.2004 N 199-ФЗ, от 22.04.2005 N 39-ФЗ, от 05.01.2006 N 9-ФЗ, от 30.06.2007 N 120-ФЗ, от 21.07.2007 N 194-ФЗ, от 24.07.2007 N 214-ФЗ, от 01.12.2007 N 309-ФЗ, от 23.07.2008 N 160-ФЗ, от 13.10.2009 N 233-ФЗ, от 28.12.2010 N 427-ФЗ, от 07.02.2011 N 4-ФЗ, от 03.12.2011 N 378-ФЗ, от 30.12.2012 N 297-ФЗ, от 30.12.2012 N 319-ФЗ, от 07.05.2013 N 104-ФЗ, от 07.06.2013 N 120-ФЗ, от 02.07.2013 N 185-ФЗ, от 25.11.2013 N 317-ФЗ)

Комментарий к преамбуле

Необходимость закрепления на федеральном уровне правовых норм, регулирующих правоотношения по профилактике безнадзорности и правонарушений, совершаемых несовершеннолетними, возникла в 90-е годы прошлого века. В советский период жизни нашего общества практически не существовало такой социальной проблемы.

Комментируемый законодательный акт можно отнести к такой отрасли российского законодательства, как семейное право. В Конституции РФ можно выделить ряд правовых норм, следуя которым стало возможным правовое регулирование дополнительных мер по защите прав детей. Согласно ч. 1 ст. 7 Конституции РФ, Российская Федерация - социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. Также ч. 1 ст. 17 Конституции РФ предусматривает, что в Российской Федерации признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права. Непосредственное отношение к комментируемому законодательному акту имеют правовые нормы ст. 38 Конституции РФ, где установлено, что материнство и детство, семья находятся под защитой государства. Забота о детях, их воспитание - равное право и обязанность родителей.

Именно в связи с возникновением случаев злоупотребления родителями их правами и обязанностями в отношении своих детей и появилась необходимость принятия комментируемого Закона. Часть 1 ст. 63 Семейного кодекса РФ (далее по тексту - СК РФ) развивает правовые нормы ч. 2 ст. 38 Конституции РФ. Так, в частности в СК РФ предусмотрено, что родители обязаны воспитывать своих детей. Родители несут ответственность за воспитание и развитие своих детей. Они обязаны заботиться о здоровье, физическом, психическом, духовном и нравственном развитии своих детей. Таким образом, правоотношения по профилактике безнадзорности детей практически полностью можно отнести к отрасли семейного права в российском законодательстве. Семейное законодательство отнесено к совместному ведению РФ и субъектов РФ согласно ч. 1 ст. 72 Конституции РФ.

Следует отметить, что Федеральный закон от 24.07.1998 N 124-ФЗ "Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации" также устанавливает основные гарантии прав и законных интересов ребенка, предусмотренных Конституцией РФ, в целях создания правовых, социально-экономических условий для реализации прав и законных интересов ребенка. Государство признает детство важным этапом жизни человека и исходит из принципов приоритетности подготовки детей к полноценной жизни в обществе, развития у них общественно значимой и творческой активности, воспитания в них высоких нравственных качеств, патриотизма и гражданственности.

Международное право также предусматривает меры специальной защиты наиболее уязвимых групп общества, всех, кто сам не имеет равных возможностей защищать свои права, в том числе детей. В соответствии с преамбулой к Декларации прав ребенка, принятой ООН в 1959 году, ввиду физической и умственной незрелости ребенок нуждается в специальной охране и заботе, включая надлежащую правовую защиту.

В 1989 году была принята Конвенция о правах ребенка (вступила в силу для СССР 15 сентября 1990 г.),

которая провозгласила, что семье как основной ячейке общества и естественной среде для роста и благополучия всех ее членов и особенно детей должны быть предоставлены необходимые защита и содействие. Исходя из [ч. 1 ст. 3](#) Конвенции о защите прав ребенка, во всех действиях в отношении детей независимо от того, кем они предпринимаются, первоочередное внимание уделяется наилучшему обеспечению интересов ребенка.

Согласно [ч. 4 ст. 15](#) Конституции РФ, общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. При этом, согласно [ч. 2 ст. 7](#) Конституции РФ, в Российской Федерации обеспечивается государственная поддержка детства. Также [ч. 1 ст. 38](#) Конституции РФ устанавливает, что каждый ребенок с момента рождения имеет гарантированное государством право на заботу и воспитание со стороны родителей. Это обеспечивается в первую очередь предоставлением родителям родительских прав, которые одновременно являются обязанностями по воспитанию ребенка. В соответствии со [ст. 23](#) Международного пакта "О гражданских и политических правах", семья является естественной и основной ячейкой общества и имеет право на защиту со стороны общества и государства. Важность семьи обусловлена и тем, что она является институтом развития личности ребенка. Согласно [ч. 1 ст. 9](#) Конвенции о правах ребенка, государства-участники обеспечивают, чтобы ребенок не разлучался со своими родителями вопреки их желанию, за исключением случаев, когда такое разлучение необходимо в наилучших интересах ребенка. Исходя из [преамбулы](#) к Конвенции о правах, ребенку для полного и гармоничного развития его личности необходимо расти в семейном окружении, в атмосфере счастья, любви и понимания, и семье как основной ячейке общества и естественной среде для роста и благополучия всех ее членов и особенно детей должны быть предоставлены необходимые защита и содействие.

Но все сказанное теряет смысл в том случае, когда родители не осуществляют своих обязанностей по воспитанию и содержанию детей. Причины того скрыты в аномалиях общественной жизни - экономических, политических, социальных и нравственных или могут быть обусловлены тяжелыми жизненными ситуациями, в которых оказываются родители ребенка. Как следствие - дети, лишенные родительской заботы, не имея возможности самостоятельно обеспечить и защитить себя, зачастую вынуждены бродяжничать, попрошайничать, легко вовлекаются в совершение преступлений. Длительное нахождение в психотравмирующих ситуациях самым негативным образом влияет на формирование личности ребенка и лишает его возможности стать полноценным членом общества.

Проблемы, связанные с положением детей в обществе, имеют государственный масштаб. Потому на законодательном уровне решается вопрос о ликвидации такого явления, как детская безнадзорность, разрабатывается система мер в отношении данной группы несовершеннолетних, что соответствует конституционному положению о защите детства и в конечном счете способствует укреплению законности и правопорядка. Решению этих задач и посвящен комментируемый [Закон](#), который устанавливает основы правового регулирования общественных отношений, возникающие в связи с деятельностью по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних.

Глава I. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Статья 1. Основные понятия

Комментарий к [статье 1](#)

1. Данная [статья](#) содержит определение понятий, используемых в комментируемом Законе.

Основным понятием в данном случае является понятие "**несовершеннолетний**". Из положений комментируемой [статьи](#) следует, что любое физическое лицо, не достигшее возраста 18 лет, является несовершеннолетним. Несовершеннолетние, согласно положениям гражданского законодательства ([ст. 17, 18, 21, 26, 28](#) ГК РФ), представляют собой физических лиц, обладающих гражданской правоспособностью, но не дееспособностью. С момента рождения и до возраста 6 лет несовершеннолетние считаются малолетними, которые не могут совершать никаких сделок - за них все совершают только их законные представители (родители), опекуны. Малолетним ребенок считается до возраста 14 лет, и согласно нормам [ГК](#) РФ такой малолетний ребенок (от 6 лет и до 14 лет) уже имеет право совершать мелкие бытовые сделки, например сходить за покупками в магазин. С возраста 14 лет и до 18 лет ребенок уже не считается малолетним, он несовершеннолетний и в соответствии с [ГК](#) РФ может совершать иные сделки, помимо мелких бытовых,

например, может свободно распоряжаться своим заработком, открыть счет в банке (вклад). Однако несовершеннолетний в возрасте от 16 до 18 лет может быть уже полностью эмансипирован и в этом случае перестает быть несовершеннолетним в смысле гражданского законодательства, т.к. обладает полной дееспособностью (ст. 27 ГК РФ). В СК РФ нет правовых норм, содержащих в себе определение понятия того, кого считать несовершеннолетним. Также согласно ст. 1 Федерального закона "Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации" ребенком считается любое физическое лицо, не достигшее возраста 18 лет.

Следует отметить, что в соответствии со ст. 1 Конвенции о правах ребенка 1989 года каждое человеческое существо до достижения 18-летнего возраста является ребенком. Также ст. 60 Конституции РФ устанавливает, что гражданин Российской Федерации может самостоятельно осуществлять в полном объеме свои права и обязанности с 18 лет. Равным образом согласно ч. 1 ст. 54 Семейного кодекса РФ лицо, не достигшее возраста восемнадцати лет (совершеннолетия), признается ребенком. В уголовном законодательстве, как следует из ст. 20 УК РФ, ч. 1 ст. 87 УК РФ, несовершеннолетними признаются только лица, которым ко времени совершения преступления исполнилось четырнадцать, но не исполнилось восемнадцати лет. Однако в целях комментируемого Закона применяется общее правило.

Вопрос о возрасте ребенка решается на основании соответствующих документов (свидетельство о рождении ребенка, паспорт).

В комментируемом положении не указывается на то, что несовершеннолетний должен являться гражданином Российской Федерации, из чего можно сделать вывод, что несовершеннолетние - иностранные граждане при условии отнесения их к группам, установленным Законом N 120-ФЗ, не должны оставаться незамеченными для органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних.

2. Безнадзорным считается лицо, не достигшее возраста восемнадцати лет, контроль за поведением которого отсутствует. Контроль всегда предполагает соблюдение контролируемым лицом определенных ограничений (условий), что особенно важно в отношении несовершеннолетних, не имеющих твердых социальных установок и достаточного жизненного опыта. Отсутствие контроля за несовершеннолетним зачастую приводит к совершению им противоправных действий. Однако понятие безнадзорного не предполагает, что его поведение при этом обязательно является девиантным, то есть отклоняющимся от общепринятых норм. Важен лишь тот факт, что отсутствует должный контроль за его поведением со стороны:

- родителей;
- иных законных представителей либо должностных лиц.

Здесь нужно отметить, что согласно ст. 64 СК РФ защита прав и интересов детей возлагается на их родителей.

Согласно ст. 2, ст. 54, 55, 60 СК РФ, каждый ребенок имеет:

- право жить и воспитываться в семье, насколько это возможно;
- право на заботу родителей;
- право на совместное с ними проживание, за исключением случаев, когда это противоречит его интересам;
- право на воспитание своими родителями, обеспечение его интересов, всестороннее развитие, уважение его человеческого достоинства;
- право на общение с обоими родителями;
- право знать своих родителей;
- право на получение содержания.

Правам ребенка корреспондируют обязанности родителей по защите прав и интересов детей,

установленные [ст. 64](#) СК РФ. На родителей возлагается защита прав и интересов детей. Родители являются законными представителями своих детей и выступают в защиту их прав и интересов в отношениях с любыми физическими и юридическими лицами, в том числе в судах, без специальных полномочий.

В соответствии со [ст. 31](#) ГК РФ при отсутствии у несовершеннолетних родителей, усыновителей, лишении судом родителей родительских прав, а также в случаях, когда такие граждане по иным причинам остались без родительского попечения, в частности, когда родители уклоняются от их воспитания либо защиты их прав и интересов, над несовершеннолетними устанавливаются опека и попечительство. Опека устанавливается над малолетними ([ст. 32](#) ГК РФ), попечительство - над несовершеннолетними в возрасте от четырнадцати до восемнадцати лет ([ст. 33](#) ГК РФ). Требования к опекунам (попечителям) установлены [ст. 143](#) СК РФ. Для назначения лица опекуном (попечителем) необходимо его волеизъявление. Таким образом, родители, опекуны, попечители являются законными представителями несовершеннолетнего.

Одновременно законом предусмотрено, что исполнение обязанностей опекуна (попечителя) детей, оставшихся без попечения родителей, временно возлагается на органы опеки и попечительства до устройства их на воспитание в семью или в организации для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей ([ч. 2 ст. 123](#) СК РФ). Основной задачей органов опеки и попечительства является защита прав и законных интересов нуждающихся в том граждан ([ст. 7](#) Федерального закона от 24 апреля 2008 г. N 48-ФЗ "Об опеке и попечительстве"). Выполнение обязанностей опекунов (попечителей) в отношении тех детей, которые находятся на полном государственном попечении в воспитательных учреждениях, лечебных учреждениях, учреждениях социальной защиты населения и других аналогичных учреждениях, возлагается на администрации этих учреждений ([ч. 1 ст. 147](#) СК РФ).

Можно говорить о том, что при надлежащем исполнении обязанностей указанными лицами (органами) безнадзорности несовершеннолетних не существовало бы. Однако вследствие неисполнения или ненадлежащего исполнения ими обязанностей по воспитанию, обучению и (или) содержанию ребенка выделяется такая категория, как безнадзорные.

3. Беспризорным является безнадзорный, то есть несовершеннолетний, за поведением которого отсутствует надлежащий контроль, который при этом не имеет места жительства и (или) места пребывания. Согласно [ч. 1 ст. 20](#) ГК РФ, местом жительства признается место, где гражданин постоянно или преимущественно проживает.

До 14-летнего возраста дети должны проживать со своими родителями, усыновителями или опекунами ([ст. 20](#) ГК РФ). Ребенок, достигший 14-летнего возраста, уже может сам выбирать себе место жительства. Если же дело касается опеки или попечительства, то опекун (попечитель) обязан проживать вместе с ребенком ([п. 2 ст. 36](#) ГК РФ). Раздельное проживание этих лиц возможно лишь с согласия органов опеки и попечительства и только после достижения ребенком 16 лет. И в этом случае подразумевается, что по месту жительства у ребенка имеется контроль за его поведением со стороны родителей или опекуна (попечителя).

В соответствии со [ст. 2](#) Закона РФ от 25 июня 1993 г. N 5242-1 "О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации" под **местом жительства** понимается в том числе жилой дом, квартира, служебное жилое помещение, специализированные дома, а также иное жилое помещение, в котором гражданин постоянно или преимущественно проживает в качестве собственника, по договору найма (поднайма), договору аренды либо на иных основаниях, предусмотренных законодательством Российской Федерации.

В свою очередь, **местом пребывания** считается гостиница, санаторий, дом отдыха, пансионат, кемпинг, туристская база, медицинская организация, учреждение уголовно-исполнительной системы, исполняющее наказания в виде лишения свободы или принудительных работ, а также жилое помещение, не являющееся местом жительства гражданина, в которых он проживает временно. И в этом случае гражданин имеет пристанище, пусть и не являющееся постоянным в силу тех или иных обстоятельств. Но безпризорный не может занимать ни один из указанных объектов на законном основании.

Безпризорные - наиболее уязвимая группа несовершеннолетних, поскольку для каждого человека жилье - это основа его существования. Условия жизни ребенка на вокзалах, в притонах, у чужих, подчас недоброжелательно настроенных людей без преувеличения являются губительными, независимо от того, по какой причине он лишился жилья (сбежал из дома, выгнали родители или семья по какой-либо причине лишилась

жилья и т.п.).

4. Комментируемым **Законом** выделяется также категория **несовершеннолетних, находящихся в социально опасном положении**. К ней относятся как безнадзорные, так и беспризорные, если вследствие такого статуса они находятся в обстановке, которая:

- представляет опасность для жизни или здоровья ребенка. Например, нахождение ребенка, не имеющего теплой одежды, на улице в зимнее время;
- не отвечает требованиям к его воспитанию или содержанию. Это возможно, в частности, если родители вовлекают ребенка в совершение антиобщественных действий;
- несовершеннолетний совершает правонарушение или антиобщественные действия.

Данное определение содержит в себе и ряд других понятий, используемых в комментируемом **Законе**: безнадзорный, беспризорный, антиобщественные действия. Понятие "ребенок, находящийся в социально опасном положении" необходимо отличать от понятия "дети, находящиеся в трудной жизненной ситуации", которое сформулировано в **ст. 1** Федерального закона "Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации".

Определение несовершеннолетнего, находящегося в социально опасном положении, приведенное в комментируемой статье, можно подразделить по смыслу его содержания на две части: в первой части данного определения указаны причины, которые привели несовершеннолетнего к определенным ситуациям. А вот сами такие ситуации перечислены во второй части рассматриваемого определения. В качестве причин, приведших несовершеннолетнего в социально опасное положение, указаны безнадзорность и беспризорность. Безнадзорность и беспризорность представлены в комментируемой статье как самостоятельные определения, имеющие конкретное содержание.

В отношении несовершеннолетних "социально опасное положение" ни в комментируемом **Законе**, ни в других законодательных актах не сформулировано как целостное определение. В **Законе** N 120-ФЗ указаны те события, каждого из которых в отдельности достаточно, чтобы сделать вывод о нахождении несовершеннолетнего в социально опасном положении. Это следующие факты:

- пребывание несовершеннолетнего в обстановке, где возрастает угроза для его жизни или здоровья;
- либо обстановка, которая не соответствует требованиям к его воспитанию или содержанию;
- несовершеннолетний совершает правонарушения или антиобщественные действия.

Угроза для жизни и здоровья не только ребенка, но и любого человека всегда является оценочным понятием, нигде в нормах законов РФ не закрепленным. Однако при нормальном, естественном ходе жизни, когда сам человек в своем поведении проявляет всю должную степень заботливости и осмотрительности в отношении своего ребенка, угроза для жизни или здоровья несовершеннолетнего сводится к тому, что она существует лишь теоретически. При должном контроле за ребенком угроза его жизни присутствует лишь ввиду наступления событий непреодолимой силы (например, в результате стихийного бедствия) или в иных случаях, когда родитель не мог противостоять такой угрозе. В том случае, когда ребенок лишен должного внимания со стороны законного представителя (родителя), в силу отсутствия достаточного уровня своего психологического развития помимо обстоятельств непреодолимой силы значительно возрастают и другие риски, при наличии которых сам ребенок или другие лица, предметы могут причинить вред его жизни и здоровью. Например, пьяная мать, находясь в квартире с ребенком одна, уснула, оставив включенной газовую плиту, утюг, забыла ребенка на улице, ребенок получил доступ к опасным предметам - ножам, бритвам, кислоте и т.д. <1>.

<1> В этой связи приведем два примера, когда недобросовестное отношение родителей к своим обязанностям привело к трагическим происшествиям с детьми. Так, в связи с отсутствием контроля со стороны родителей в Саратове малолетний ребенок получил термический ожог 4 степени 90% тела. По данному факту известно, что мать ребенка поставила под коляску электроплитку и уснула, так как находилась в состоянии алкогольного опьянения. От раскаленной плитки произошло возгорание одеяла и впоследствии ребенка.

21.09.2010. <http://saratov.msu-russia.ru/news/saratov/14562.html>.

30.05.2012 в приемный покой МБУЗ "Тихорецкая центральная районная больница" Краснодарского края поступил несовершеннолетний А. 2001 года рождения, проживающий в ст. Новорождественской, с непроникающим ранением в область живота. Данное ранение получено несовершеннолетним А. в результате выстрела из пневматического оружия, произведенного по неосторожности несовершеннолетним Р. 1999 года рождения. Пневматическое оружие находилось в доступном для детей месте. <http://admin-tih.ru/administratsiya/upravleniya-i-otdely/otdel-po-delam-nesovershennoletnikh/deyatelnost-komissii-po-delam-nesovershennoletnikh-i-zashchite-ikh-prav/>.

Если ребенок растет в обстановке, где значительно возрастают риски для его жизни и здоровья, то можно говорить о том, что такой ребенок пребывает в **обстановке, не соответствующей его воспитанию или содержанию**.

Из положений отдельных норм **СК РФ** можно сделать вывод о некоторых правовых требованиях к содержанию и воспитанию детей. **Часть 1 ст. 80 СК РФ** предусматривает, что родители обязаны содержать своих несовершеннолетних детей. Порядок и форма предоставления содержания несовершеннолетним детям определяются родителями самостоятельно. При этом вынесение решения суда по уплате алиментов возможно лишь в том случае, когда родители вообще не предоставляют содержания своим детям. Как правило, такое содержание должно быть минимально достаточным, чтобы обеспечить ребенку минимально необходимый уровень жизни для его физического и психологического развития, воспитания, образования. Достаточность или недостаточность уровня содержания ребенка измеряется именно в денежных средствах, затрачиваемых на ребенка ежемесячно.

Кроме того, родители обязаны обеспечить получение детьми основного общего образования и создать условия для получения ими среднего (полного) общего образования. **Статьей 65 СК РФ** предусмотрено, что родительские права не могут осуществляться в противоречии с интересами детей. Обеспечение интересов детей должно быть предметом основной заботы их родителей. При осуществлении родительских прав родители не вправе причинять вред физическому и психическому здоровью детей, их нравственному развитию. Способы воспитания детей должны исключать пренебрежительное, жестокое, грубое, унижающее человеческое достоинство обращение, оскорбление или эксплуатацию детей.

Родители, осуществляющие родительские права в ущерб правам и интересам детей, несут ответственность в установленном законом порядке. И последнее, **ч. 1 ст. 77 СК РФ** предусматривает, что при непосредственной угрозе жизни ребенка или его здоровью орган опеки и попечительства вправе немедленно отобрать ребенка у родителей (одного из них) или у других лиц, на попечении которых он находится.

Немедленное отобрание ребенка производится органом опеки и попечительства на основании соответствующего акта органа исполнительной власти субъекта РФ либо акта главы муниципального образования в случае, если законом субъекта РФ органы местного самоуправления наделены полномочиями по опеке и попечительству в соответствии с федеральными законами.

Рассмотрим обстоятельства, которые можно квалифицировать как **совершение несовершеннолетним правонарушения или антиобщественного поведения**. По ряду преступлений, предусмотренных **УК РФ**, уголовную ответственность могут нести несовершеннолетние в возрасте от 14 лет.

Так, согласно Уголовному кодексу РФ, лица, достигшие ко времени совершения преступления четырнадцатилетнего возраста, подлежат уголовной ответственности за убийство (**ст. 105**), умышленное причинение тяжкого вреда здоровью (**ст. 111**), умышленное причинение средней тяжести вреда здоровью (**статья 112**), похищение человека (**ст. 126**), изнасилование (**ст. 131**), насильственные действия сексуального характера (**ст. 132**), кражу (**ст. 158**), грабеж (**ст. 161**), разбой (**ст. 162**), вымогательство (**ст. 163**), неправомерное завладение автомобилем или иным транспортным средством без цели хищения (**ст. 166**), умышленные уничтожение или повреждение имущества при отягчающих обстоятельствах (**ч. 2 ст. 167**), террористический акт (**ст. 205**), захват заложника (**ст. 206**), заведомо ложное сообщение об акте терроризма (**ст. 207**), хулиганство при отягчающих обстоятельствах (**ч. 2 ст. 213**), вандализм (**ст. 214**), хищение либо вымогательство оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ и взрывных устройств (**ст. 226**), хищение либо вымогательство наркотических средств или психотропных веществ (**ст. 229**), приведение в негодность транспортных средств или путей сообщения (**ст. 267**).

Тем не менее на практике встречаются случаи, когда уголовное преступление совершает ребенок, не достигший возраста уголовной ответственности, чтобы нести ответственность за его совершение. Следствием такого поведения ребенка, как правило, является недостаточный родительский контроль, отсутствие должного воспитания.

Совершение несовершеннолетним любого административного правонарушения также можно квалифицировать как правонарушение в том смысле, который используется в комментируемом [Законе](#).

В теории права под правонарушением понимают виновное, противоправное, наносящее вред обществу деяние правоспособного лица или лиц, влекущее за собой юридическую ответственность. В зависимости от сферы общественных отношений, которым причиняется вред в результате противоправного поведения, выделяются гражданские, административные, дисциплинарные правонарушения, а также преступления, отличающиеся особой общественной опасностью.

Необходимо, чтобы в действии или бездействии, следствием которых явилось правонарушение, были установлены все элементы его состава. При этом субъектом правонарушения может быть только лицо, обладающее деликтоспособностью - способностью отвечать за содеянное, контролировать свою волю и поведение, отдавать отчет в своих действиях, осознавать их противоправность и быть в состоянии нести ответственность за их последствия.

По общему правилу **деликтоспособными** признаются все вменяемые лица, достигшие определенного возраста. Административной ответственности подлежит лицо, достигшее к моменту совершения административного правонарушения возраста шестнадцати лет ([ч. 1 ст. 2.3 КоАП РФ](#)). С учетом конкретных обстоятельств дела и данных о лице, совершившем административное правонарушение в возрасте от шестнадцати до восемнадцати лет, комиссией по делам несовершеннолетних и защите их прав указанное лицо может быть освобождено от административной ответственности с применением к нему меры воздействия, предусмотренной федеральным законодательством о защите прав несовершеннолетних.

Таким образом, говоря о совершении правонарушения, нужно иметь в виду, что лицо должно достигнуть соответствующего возраста. В противном случае может употребляться такая формулировка, как "антиобщественные действия" несовершеннолетнего. Собственно, к такому широкому понятию, как антиобщественные действия, в контексте [Закона](#) N 120-ФЗ относится и вынужденное бродяжничество, попрошайничество ребенка, употребление им спиртных напитков и т.п.

5. Антиобщественные действия представляют собой действия лица, не достигшего восемнадцатилетнего возраста, которые выражаются:

1) в систематическом (то есть обнаруженном два и более раза) употреблении наркотических средств, психотропных и (или) одурманивающих веществ.

Согласно [ст. 40](#) Федерального закона от 8 января 1998 г. N 3-ФЗ "О наркотических средствах и психотропных веществах", в Российской Федерации запрещается потребление наркотических средств или психотропных веществ без назначения врача. В соответствии со [ст. 1](#) Закона "О наркотических средствах и психотропных веществах" наркотические средства - это вещества синтетического или естественного происхождения, препараты, а психотропные вещества - это вещества синтетического или естественного происхождения, препараты, природные материалы, которые включены в [Перечень](#) наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, подлежащих контролю, в соответствии с законодательством Российской Федерации и международными договорами Российской Федерации.

Указанный [Перечень](#), утвержденный Постановлением Правительства РФ от 30 июня 1998 г. N 681 "Об утверждении перечня наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, подлежащих контролю в Российской Федерации", выделяет Списки наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров.

К наркотическим веществам относятся, в частности, гашиш (анаша, смола каннабиса), героин (диацетилморфин), каннабис (марихуана), лист кока, маковая солома ([Список I](#)), кодеин, кокаин, морфин ([Список II](#)), иные наркотические средства. К психотропным веществам относятся, в частности, амфетамин и его производные ([Список I](#)), кетамин, фенметразин ([Список II](#)).

Что касается одурманивающих веществ, то к ним в том числе относятся смесь клофелина с алкоголем - в

любом процентном соотношении, смесь димедрола с алкоголем - в любом процентном соотношении, хлороформ, эфир, согласно [Списку](#) одурманивающих веществ, утвержденному Постоянным комитетом по контролю наркотиков, протоколы от 9 октября 1996 г. N 51/7-96, от 22 апреля 1998 г. N 2/64-98, от 14 апреля 1999 г. N 2/71-99, от 13 апреля 2005 г. N 2/98-2005.

Любые из указанных препаратов вызывают измененное состояние сознания, эйфорию и иные аналогичные признаки, которые в большинстве случаев очевидны для окружающих;

2) в систематическом употреблении алкогольной и спиртосодержащей продукции (в данную группу входят как спиртные напитки, включая водку, так и вина, самогон и пр.), а также пива и напитков, изготавливаемых на его основе (определение пива приведено в комментируемой [статье](#)).

На употребление указанных напитков также указывают очевидные признаки - демонстративные реакции, бессвязная речь, запах алкоголя в выдыхаемом воздухе и т.п. При наличии подтверждений систематического употребления несовершеннолетним указанных веществ и (или) напитков можно говорить о совершении им антиобщественных действий. При этом не имеет принципиального значения, по собственной ли воле принимал их несовершеннолетний или под давлением окружающих и как долго это продолжалось;

3) в занятии:

а) проституцией, то есть платным обслуживанием сексуальных потребностей иных лиц;

б) бродяжничеством, которое заключается в постоянных перемещениях человека, не имеющего жилья, с одного места на другое (применительно к несовершеннолетним - бродяжничество часто бывает вынужденным, в том числе связанным с невыносимой обстановкой в родном доме);

в) попрошайничеством - выпрашиванием у окружающих денег и других материальных ценностей под теми или иными предлогами.

Нужно отметить, что законодателем не отождествляются термины "правонарушение" (будь то преступление или проступок) и "антиобщественное действие". Данные понятия употребляются отдельно (см., например, [ч. 1 ст. 2](#) комментируемого Закона). То есть необходимо принимать данную условность, хотя любое правонарушение по своей сути также является антиобщественным;

4) в иных действиях, нарушающих права и законные интересы других лиц. В том числе к ним можно отнести деяния, нарушающие правопорядок, совершенные лицом, не достигшим возраста привлечения к юридической ответственности (например, присвоение или порча безнадзорным малолетним чужого имущества).

6. Следующее понятие - **семья, находящаяся в социально опасном положении**. Само понятие "семья" в целях комментируемого [Закона](#) может вызвать вопросы. Российское законодательство не содержит точного определения данного понятия. В соответствии с [ч. 2 ст. 1](#) СК РФ признается брак, заключенный только в органах записи актов гражданского состояния. Традиционно брак рассматривается как зарегистрированный в установленном порядке союз мужчины и женщины, заключаемый с целью создания семьи.

В идеальном варианте в семье ребенок проживает с обоими кровными родителями (усыновителями). Но в данном случае, учитывая направленность комментируемого [Закона](#) (профилактика безнадзорности несовершеннолетних), нет смысла рассматривать семью только таким образом, сужая круг субъектов. Поэтому к "семье" следует относить и лиц, не состоящих в зарегистрированном браке, если одно из них является родителем ребенка, и единственного родителя, и семью опекуна (попечителя) как законного представителя ребенка, и единственного опекуна (попечителя). Также это может быть приемная семья. В соответствии со [ст. 152](#) СК РФ приемной семьей признается опека или попечительство над ребенком или детьми, которые осуществляются по договору о приемной семье, заключаемому между органом опеки и попечительства и приемными родителями или приемным родителем на срок, указанный в этом договоре. К семье может быть отнесен и патронат. Устройство ребенка под опеку или попечительство допускается в случаях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации, по договору о патронатной семье ([ч. 6 ст. 145](#) СК РФ).

Наконец, выделяется детский дом семейного типа, который организуется на базе семьи при желании обоих супругов взять на воспитание не менее 5 и не более 10 детей и с учетом мнения всех совместно проживающих членов семьи ([ч. 2](#) Правил организации детского дома семейного типа, утвержденных

Постановлением Правительства РФ от 19 марта 2001 г. N 195 "О детском доме семейного типа").

Какой бы ни являлась семья, для признания ее находящейся в социально опасном положении она должна отвечать следующим требованиям:

- иметь детей, то есть нести обязанности по воспитанию одного или нескольких несовершеннолетних;
- находиться в социально опасном положении (ребенок проживает с родителями-алкоголиками, психически больными, наркоманами, родители ведут аморальный образ жизни и т.п.).

Также к данной категории семей относится семья, где родители или иные законные представители несовершеннолетних:

- не исполняют своих обязанностей по воспитанию, обучению и (или) содержанию детей (например, в случае, если ребенок в такой семье голодает, не ходит в школу, не имеет одежды и т.п.);
- отрицательно влияют на их поведение либо жестоко обращаются с ними (в том числе вовлекают в употребление алкогольных напитков, наносят ребенку побои).

При нахождении в подобной семье несовершеннолетний соответственно также находится в социально опасном положении. Важно выявление таких семей, пусть и сохраняющих внешнее благополучие.

7. Понятие индивидуальная профилактическая работа означает:

1) деятельность, направленную на своевременное выявление как несовершеннолетних, так и семей, находящихся в социально опасном положении. Нужно отметить, что, согласно [ч. 1 ст. 122](#) СК РФ, должностные лица учреждений (в том числе дошкольных, образовательных, лечебных) и иные граждане, располагающие сведениями о детях, оставшихся без попечения родителей, обязаны сообщить об этом в органы опеки и попечительства по месту фактического нахождения детей. Но закрепление в [Законе](#) данного положения отнюдь не гарантирует полноценного выявления детей, находящихся в социально опасном положении. Потому комментируемый Закон, исходя из его целей, закрепляет понятие и содержание индивидуальной профилактической работы;

2) деятельность по социально-педагогической реабилитации несовершеннолетних и семей, находящихся в социально опасном положении, и (или) предупреждению совершения ими правонарушений и антиобщественных действий. Социально-педагогическая реабилитация предполагает наличие разработанной системы мер воспитательного характера, направленной на формирование определенных личностных качеств (в данном случае - у членов семей, находящихся в социально опасном положении, включая несовершеннолетних).

[Статьей 5](#) комментируемого Закона определены категории лиц, в отношении которых проводится индивидуальная профилактическая работа, [ст. 6](#) - основания проведения индивидуальной профилактической работы, [ст. 7](#) - ее сроки, [ст. 8](#) - права лиц, в отношении которых проводится индивидуальная профилактическая работа.

8. Профилактика безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних представляет собой систему:

- социальных мер, направленность которых определяется интересами, ценностями и нормами поведения, сложившимися в обществе;
- правовых мер, имеющих целью полное и своевременное закрепление необходимых установлений в нормативных актах;
- педагогических, то есть связанных с воспитанием, обучением человека, и иных мер.

Целью принятия всех этих мер в рамках комментируемого [Закона](#) должно быть выявление и устранение тех причин и условий, которые способствуют безнадзорности, беспризорности, правонарушениям и антиобщественным действиям несовершеннолетних. При этом указанные меры должны осуществляться в совокупности с индивидуальной профилактической работой с несовершеннолетними и семьями, находящимися

в социально опасном положении.

9. В комментируемой [статье](#) приводится также определение понятия **пива и напитков, изготавливаемых на его основе**. В данном случае идет речь о пиве с содержанием этилового спирта более 0,5 процента объема готовой продукции, а также изготавливаемых на основе пива напитков с тем же содержанием этилового спирта (таким образом, к данной категории не относится так называемое безалкогольное пиво).

Как отмечено в комментируемой [статье](#), антиобщественные действия несовершеннолетнего могут выражаться и в том, что несовершеннолетний употребляет пиво и напитки, изготавливаемые на его основе. При этом в комментируемой [статье](#) приведено определение понятия того, что следует считать пивом и напитками, изготавливаемыми на его основе. Одновременно с указанным в Законе N 120-ФЗ определением более точное определение содержится и в Федеральном [законе](#) от 22.11.1995 N 171-ФЗ "О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции". Так, в [п. 13.1](#) и [13.2 ст. 2](#) Закона N 171-ФЗ дается трактовка того, что следует считать пивом, а что напитками, изготавливаемыми на основе пива.

Согласно [ст. 2](#) Федерального закона "О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции", **пиво** - это алкогольная продукция с содержанием этилового спирта, образовавшегося в процессе брожения пивного сусла, которая произведена из пивоваренного солода, хмеля и (или) полученных в результате переработки хмеля продуктов (хмелепродуктов), воды с использованием пивных дрожжей, без добавления этилового спирта, ароматических и вкусовых добавок. Допускается частичная замена пивоваренного солода зерном, и (или) продуктами его переработки (зернопродуктами), и (или) сахаросодержащими продуктами при условии, что их совокупная масса не превышает 20% массы заменяемого пивоваренного солода, а масса сахаросодержащих продуктов не превышает 2% массы заменяемого пивоваренного солода. **Напитки, изготавливаемые на основе пива**, определены как алкогольная продукция с содержанием этилового спирта, образовавшегося в процессе брожения пивного сусла, не более 7% объема готовой продукции, которая произведена из пива (не менее 40% объема готовой продукции) и (или) приготовленного из пивоваренного солода пивного сусла (не менее 40% массы сырья), воды с добавлением или без добавления зернопродуктов, сахаросодержащих продуктов, хмеля и (или) хмелепродуктов, плодового и иного растительного сырья, продуктов их переработки, ароматических и вкусовых добавок, без добавления этилового спирта.

Как видно, Федеральный [закон](#) "О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции" дает подробные и различные определения того, что следует считать пивом, а что продуктами, изготавливаемыми на его основе. В этой связи определение, приведенное в комментируемой [статье](#) согласуется с теми определениями, которые приведены в Федеральном законе от 22.11.1995 N 171-ФЗ. Пивом и напитками, изготавливаемыми на его основе, следует считать именно те виды алкогольной продукции, которые определены в [ст. 2](#) Федерального закона "О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции", с той оговоркой, что пиво должно быть с содержанием этилового спирта **более 0,5%**, а изготавливаемые на его основе напитки - с тем же содержанием этилового спирта.

Следует отметить, что выделение данного понятия связано с дальнейшим его использованием в других положениях комментируемого Закона. В том числе в [ч. 1 ст. 5](#) Закона N 120-ФЗ идет речь об индивидуальной профилактической работе применительно к несовершеннолетним, употребляющим пиво и напитки, изготавливаемые на его основе. [Часть 2 ст. 9](#) Закона N 120-ФЗ возлагает на органы и учреждения системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних обязанность информировать орган управления здравоохранением о выявлении несовершеннолетних, нуждающихся в обследовании, наблюдении или лечении в связи с употреблением пива и напитков, изготавливаемых на его основе.

Статья 2. Основные задачи и принципы деятельности по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних

Комментарий к [статье 2](#)

1. В комментируемой [статье](#) определяются основные **задачи деятельности по профилактике**

безнадзорности и правонарушений. К ним относятся:

- предупреждение безнадзорности и беспризорности, а также правонарушений и антиобщественных действий несовершеннолетних, кроме того, выявление и устранение причин и условий, тому способствующих. Выполнение данной задачи обеспечивается в том числе индивидуальной профилактической работой, профилактикой безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, содержание которых определено [ст. 1](#) комментируемого Закона;

- обеспечение защиты прав и законных интересов несовершеннолетних, которое должно служить ориентиром всей деятельности по профилактике безнадзорности и правонарушений. **Права несовершеннолетних** определены [главой 11](#) СК РФ. К ним относятся:

- 1) право ребенка жить и воспитываться в семье;
- 2) право ребенка на общение с родителями и другими родственниками.

Реализация данных прав по отношению к безнадзорным может оказаться затруднительной или нецелесообразной. Как показывает практика, кровное родство не обеспечивает готовности родителя к выполнению своих родительских прав и обязанностей. Прежде всего неблагополучной семье пытаются помочь, но когда интересы ребенка под угрозой и становится очевидным, что доверить его дальнейшее воспитание родителям нельзя, инициируется лишение их родителей родительских прав в порядке, определенном [ст. 69](#) СК РФ.

Комментируемый Закон не касается данных вопросов. Но, поскольку целью выявления детей, оставшихся без попечения родителей, является их надлежащее устройство, следует учитывать, что во всех случаях семейные формы устройства детей (усыновление, приемная семья и другие) являются наиболее приоритетными, так как они дают ребенку возможность получить положительный опыт семейной жизни;

3) право ребенка на защиту. В том числе, согласно [ч. 2 ст. 56](#) СК РФ, ребенок имеет право на защиту от злоупотреблений со стороны родителей (лиц, их заменяющих);

4) право ребенка выражать свое мнение. Ребенок вправе выражать свое мнение при решении в семье любого вопроса, затрагивающего его интересы ([ст. 57](#) СК РФ);

5) право ребенка на имя, отчество и фамилию, на изменение имени и фамилии ([ст. 58](#) СК РФ);

6) право ребенка на получение содержания от своих родителей и других членов семьи в установленных порядке и размерах, право собственности на доходы, полученные им, имущество, полученное им в дар или в порядке наследования, а также на любое другое имущество, приобретенное на средства ребенка (имущественные права) ([ст. 60](#) СК РФ).

В данном случае применительно к несовершеннолетним также идет речь о неотъемлемых правах человека, провозглашенных [Конституцией](#) РФ, - праве на жизнь, на охрану здоровья, на образование, судебную защиту и иных правах. Здесь же необходимо указать на необходимость выявления случаев торговли детьми, то есть купли-продажи и иных сделок в отношении несовершеннолетних, эксплуатации детей, к которой относится рабский труд, незаконное изъятие органов и (или) тканей, сексуальная и иные формы эксплуатации несовершеннолетних, определенные [ст. 1](#) Федерального закона от 24 июля 1998 г. N 124-ФЗ "Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации";

- социально-педагогическая реабилитация несовершеннолетних, находящихся в социально опасном положении. Таким образом, идет речь о максимально возможном восстановлении несовершеннолетних в их правах;

- выявление и пресечение случаев вовлечения несовершеннолетних в совершение преступлений и антиобщественных действий. Говоря о вовлечении несовершеннолетних в совершение преступлений, которые, согласно [ч. 1 ст. 14](#) УК РФ, представляют собой виновно совершенные общественно опасных деяния, запрещенные УК РФ под угрозой наказания, нужно отметить, что в силу своих психологических особенностей несовершеннолетних, и в особенности безнадзорный, может легко попасть под влияние взрослых преступников. Данное обстоятельство расценивается уголовным законодательством как смягчающее при совершении преступления несовершеннолетним. В [п. 18](#) Постановления Пленума Верховного Суда РФ "О судебной практике

применения законодательства, регламентирующего особенности уголовной ответственности и наказания несовершеннолетних" обращается внимание на то, что судам необходимо выяснять факт вовлечения несовершеннолетнего в совершение преступления взрослыми, решая вопрос о характере примененного ими в отношении несовершеннолетнего физического или психического принуждения.

Подобные деяния со стороны взрослого образуют самостоятельные составы преступлений. Так, [ст. 150 УК РФ](#) предусматривает уголовную ответственность за вовлечение несовершеннолетнего в совершение преступления, [ст. 151 УК РФ](#) - за вовлечение несовершеннолетнего в совершение антиобщественных действий, [ч. 3 ст. 240 УК РФ](#) - за вовлечение несовершеннолетнего в занятие проституцией, [ч. 2 ст. 242 УК РФ](#) - за вовлечение несовершеннолетнего в оборот порнографической продукции.

2. Частью 2 комментируемой статьи определены **принципы**, то есть основополагающие начала, **деятельности по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних**. К ним относятся:

- принцип законности. Законность представляет собой требование строгого и неуклонного соблюдения и обеспечения выполнения действующих правовых норм;

- принцип демократизма, который означает, что в основе всех принимаемых мер должны лежать общие блага;

- принцип гуманного обращения с несовершеннолетними. Соответственно запрещается унижающее человеческое достоинство обращение с несовершеннолетними;

- принцип поддержки семьи и взаимодействия с ней. Данный принцип основан на признании ценности семьи как базовой ячейки общества;

- принцип индивидуального подхода к несовершеннолетним с соблюдением конфиденциальности полученной информации. Индивидуальный подход предполагает учет психофизиологических, поведенческих и иных особенностей каждого безнадзорного при работе с ними;

- принцип государственной поддержки деятельности органов местного самоуправления и общественных объединений по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних. Тем самым обеспечивается полнота инфраструктуры реабилитационного пространства при работе с безнадзорными;

- принцип обеспечения ответственности должностных лиц и граждан за нарушение прав и законных интересов несовершеннолетних, который акцентирует внимание на негативных последствиях как для сотрудников государственных, муниципальных органов, исполняющих данный [Закон](#), так и для иных лиц в случае совершения ими противоправных деяний в отношении несовершеннолетних.

Статья 3. Законодательство Российской Федерации о профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних

Комментарий к [статье 3](#)

Данной [статьей](#) определено, что правовое регулирование профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних осуществляется на основе:

- Конституции РФ. В том числе из [ст. 1, 2, 7](#) Конституции следует, что Россия является демократическим, правовым, социальным государством. [Глава 2](#) Конституции РФ устанавливает права и свободы человека и гражданина;

- общепризнанных норм международного права, являющихся частью российской правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора ([ч. 4 ст. 15](#) Конституции РФ). В частности, это [Конвенция о защите прав ребенка](#), [Конвенция о защите прав человека и основных свобод](#), Минимальные стандартные [правила ООН](#), касающиеся отправления правосудия в отношении несовершеннолетних (Пекинские правила), Руководящие [принципы ООН](#) для предупреждения преступности среди несовершеннолетних и иные международно-правовые документы;

- комментируемого [Закона](#) и других федеральных законов ([СК РФ](#), [Федеральный закон](#) от 24 июля 1998 г. N 124-ФЗ "Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации", [Федеральный закон](#) от 21 декабря 1996 г. N 159-ФЗ "О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей", [Федеральный закон](#) от 10 декабря 1995 г. N 195-ФЗ "Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации", [Федеральный закон](#) от 29 декабря 2012 г. N 273-ФЗ "Об образовании в Российской Федерации" и т.д.);

- иных нормативных правовых актов Российской Федерации. В том числе действует [Постановление](#) Правительства РФ от 11 июля 2002 г. N 518 "Об утверждении Перечня заболеваний, препятствующих содержанию и обучению несовершеннолетних в специальных учебно-воспитательных учреждениях закрытого типа органов управления образованием", [Постановление](#) Правительства РФ от 25 апреля 1995 г. N 420 "Об утверждении Типового положения о специальном учебно-воспитательном учреждении для детей и подростков с девиантным поведением".

Ряд нормативных актов в данной сфере издан министерствами и ведомствами, в частности [Приказ](#) Минтруда РФ, МВД РФ от 20 июня 2003 г. N 147/481 "О взаимодействии органов и учреждений социальной защиты населения и органов внутренних дел в организации профилактической работы с беспризорными и безнадзорными несовершеннолетними", [Приказ](#) Минздрава РФ от 14 июля 2003 г. N 307 "О повышении качества оказания лечебно-профилактической помощи беспризорным и безнадзорным несовершеннолетним";

- законов и нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации (например, [Закон](#) г. Москвы от 7 апреля 1999 г. N 16 "О профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних в городе Москве").

Соответствующие правовые акты принимаются и на муниципальном уровне, в частности [Постановление](#) администрации Красногорского муниципального района МО от 1 октября 2012 г. N 2279/10 "Об утверждении долгосрочной целевой программы Красногорского муниципального района "Профилактика безнадзорности, правонарушений и защита прав несовершеннолетних на 2013 - 2015 годы".

Статья 4. Органы и учреждения системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних

Комментарий к [статье 4](#)

1. Настоящей [статьей](#) определено, что в систему профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних входят:

1) комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав.

В соответствии с [ч. 24.1 ч. 2 ст. 26.3](#) Федерального закона от 6 октября 1999 г. N 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" решение вопросов о создании комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав, об организации деятельности таких комиссий относится к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно, за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации. Согласно [ч. 1](#) Примерного положения о комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав, утвержденного [Постановлением](#) Правительства РФ от 6 ноября 2013 г. N 995, комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав являются коллегиальными органами системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних субъектов Российской Федерации, которые обеспечивают:

- координацию деятельности органов и учреждений системы профилактики, направленной на предупреждение безнадзорности, беспризорности, правонарушений и антиобщественных действий несовершеннолетних;

- выявление и устранение причин и условий, способствующих этому;

- обеспечение защиты прав и законных интересов несовершеннолетних, социально-педагогической реабилитации несовершеннолетних, находящихся в социально опасном положении;

- выявление и пресечение случаев вовлечения несовершеннолетних в совершение преступлений и антиобщественных действий;

2) органы управления социальной защитой населения.

Основным федеральным органом исполнительной власти, проводящим государственную политику в области социальной защиты населения, является Министерство труда и социального развития Российской Федерации. В субъектах Федерации создаются, в частности, департаменты, управления, отделы социальной защиты населения;

3) **федеральные органы государственной власти**, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, **осуществляющие государственное управление в сфере образования**, и органы местного самоуправления, осуществляющие управление в сфере образования. Систему образования в Российской Федерации возглавляет Министерство образования РФ (Минобрнауки России). Также иные федеральные государственные органы и органы государственной власти субъектов Российской Федерации в пределах своих полномочий осуществляют государственное управление в сфере образования. Кроме того, по решению соответствующих органов местного самоуправления могут создаваться местные (муниципальные) органы управления образованием;

4) органы опеки и попечительства.

Органами опеки и попечительства являются органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации. Также органы местного самоуправления поселений, городских округов, муниципальных районов, внутригородских муниципальных образований городов Москвы и Санкт-Петербурга, на территориях которых отсутствуют органы опеки и попечительства, законом субъекта Российской Федерации могут наделяться полномочиями по опеке и попечительству с передачей необходимых материальных и финансовых средств. В этом случае органы местного самоуправления являются органами опеки и попечительства (**ч. 1, 1.1 ст. 6** Федерального закона от 24 апреля 2008 г. N 48-ФЗ "Об опеке и попечительстве");

5) органы по делам молодежи, возглавляемые Федеральным агентством по делам молодежи;

6) **органы управления здравоохранением**, прежде всего Министерство здравоохранения Российской Федерации. В субъектах Федерации создаются департаменты, отделы здравоохранения;

7) **органы службы занятости**. Государственная служба занятости населения, согласно **ч. 1 ст. 15** Закона РФ от 19 апреля 1991 г. N 1032-1 "О занятости населения в Российской Федерации", включает в себя уполномоченный Правительством Российской Федерации федеральный орган исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющие полномочия в области содействия занятости населения и переданное полномочие по осуществлению социальных выплат гражданам, признанным в установленном порядке безработными, а также учреждения службы занятости населения;

8) **органы внутренних дел** - Министерство внутренних дел и ряд подведомственных ему органов. Нужно отметить, что **п. 4 ч. 1 ст. 12** Федерального закона от 7 февраля 2011 г. N 3-ФЗ "О полиции" прямо указывает на обязанность органа внутренних дел - полиции участвовать в профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних.

Таким образом, **ч. 1 комментируемой статьи** определены те органы, которые так или иначе вовлечены в деятельность по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних. При этом федеральные органы исполнительной власти (министерства, комитеты, службы, агентства) взаимодействуют в порядке, установленном **Постановлением** Правительства РФ от 19 января 2005 г. N 30 "О Типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти".

Также, в частности, о взаимодействии органов и учреждений социальной защиты населения и органов внутренних дел в организации профилактической работы с беспризорными и безнадзорными несовершеннолетними идет речь в **Приказе** Минтруда РФ и МВД РФ от 20 июня 2003 г. N 147/481. Действуют **Рекомендации** по осуществлению взаимодействия органов управления образованием, образовательных учреждений, органов внутренних дел и органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ в организации работы по предупреждению и пресечению правонарушений, связанных с незаконным оборотом наркотиков, в образовательных учреждениях, утвержденные письмом Минобрнауки РФ, МВД РФ,

ФСКН РФ от 21 сентября 2005 г. N ВФ-1376/06.

2. В **части 2 ст. 4** Закона N 120-ФЗ предусмотрено, что в перечисленных в **ч. 1 комментируемой статьи** органах могут создаваться **специальные учреждения**, осуществляющие отдельные функции по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, в порядке, который устанавливается законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации.

3. В соответствии со **ст. 16.1** Федерального закона от 24 июля 1998 г. N 124-ФЗ "Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации" **Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по правам ребенка** в пределах своих полномочий, предусмотренных соответствующим указом Президента РФ, обеспечивает защиту прав и законных интересов детей. В соответствии с законом и иным нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации может учреждаться должность **уполномоченного по правам ребенка в субъекте Российской Федерации**.

При этом в **ч. 3 комментируемой статьи** определено, что участие в деятельности по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка, уполномоченных по правам ребенка в субъектах Российской Федерации (равно как и других органов, учреждений и организаций) осуществляется в пределах их компетенции в порядке, установленном законодательством Российской Федерации и (или) законодательством субъектов Российской Федерации (применительно к деятельности уполномоченных по правам ребенка в субъектах Российской Федерации).

Статья 5. Категории лиц, в отношении которых проводится индивидуальная профилактическая работа

Комментарий к [статье 5](#)

1. Данной **статьей** определяются **категории лиц, в отношении которых проводится индивидуальная профилактическая работа**, содержание которой раскрыто в **ст. 1**, а основания - в **ст. 7** комментируемого Закона. Установлено, что органы и учреждения системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, определенные **ст. 4** комментируемого Закона, проводят индивидуальную профилактическую работу в отношении лиц, не достигших восемнадцатилетнего возраста, которые являются:

1) **безнадзорными**, то есть лицами, за поведением которых отсутствует контроль в связи с неисполнением или ненадлежащим исполнением обязанностей по их воспитанию, обучению и (или) содержанию со стороны родителей, иных законных представителей или должностных лиц, а также беспризорными, то есть безнадзорными, не имеющими места жительства и (или) места пребывания;

2) **лицами, занимающимися бродяжничеством или попрошайничеством**.

Таким образом, индивидуальная профилактическая работа проводится также в отношении несовершеннолетних, которые не являются безнадзорными или беспризорными в смысле, придаваемом им **ст. 1** комментируемого Закона. То есть уровень контроля за их поведением со стороны родителей или иных законных представителей может быть приемлемым (во всяком случае, если не доказано иное). Несовершеннолетние могут иметь жилье. Но не исключено, что они будут совершать антиобщественные действия, занимаясь бродяжничеством и попрошайничеством (например, из бравады, корыстных побуждений или же вынужденно, если жизнь в семье стала для них по какой-либо причине невозможной);

3) **лицами, которые содержатся** в социально-реабилитационных центрах для несовершеннолетних или социальных приютах, центрах помощи детям, оставшимся без попечения родителей, специальных учебно-воспитательных, а также иных **учреждениях для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной помощи и (или) реабилитации**.

Для того чтобы определить круг лиц, которые могут относиться к этой категории, следует обратиться, в частности, к Федеральному закону от 10 декабря 1995 г. N 195-ФЗ "Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации", **ст. 11** которого установлено, что временный приют в специализированном учреждении социального обслуживания, помимо безнадзорных несовершеннолетних, предоставляется:

- детям-сиротам. Согласно **ст. 1** Федерального закона от 21 декабря 1996 г. N 159-ФЗ "О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей" - это лица в

возрасте до 18 лет, у которых умерли оба или единственный родитель;

- детям, оставшимся без попечения родителей, то есть несовершеннолетним, у которых оба или единственный родитель лишены родительских прав или ограничены в родительских правах либо они неизвестны. Также это дети, чьи родители признаны безвестно отсутствующими, недееспособными или ограниченно дееспособными, объявлены умершими. Возможно также установление судом факта утраты ребенком попечения родителей или отбывание родителями наказания в учреждениях, исполняющих наказание в виде лишения свободы. Равным образом родители этих детей могут находиться в местах содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений. Наконец, может иметь место уклонение родителей от воспитания своих детей или от защиты их прав и интересов, отказ родителей взять своих детей из образовательных, медицинских организаций, организаций, оказывающих социальные услуги, и иные случаи признания детей оставшимися без попечения родителей в установленном законом порядке. В данном случае дети могут содержаться в том числе в центрах помощи детям, оставшимся без попечения родителей, если таковые созданы по месту выявления ребенка;

- детям, оказавшимся в трудной жизненной ситуации. В соответствии со [ст. 1](#) Федерального закона от 24 июля 1998 г. N 124-ФЗ "Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации" дети, находящиеся в трудной жизненной ситуации, - это дети, оставшиеся без попечения родителей; дети-инвалиды; дети с ограниченными возможностями здоровья, то есть имеющие недостатки в физическом и (или) психическом развитии; дети - жертвы вооруженных и межнациональных конфликтов, экологических и техногенных катастроф, стихийных бедствий; дети из семей беженцев и вынужденных переселенцев; дети, оказавшиеся в экстремальных условиях; дети - жертвы насилия; дети, отбывающие наказание в виде лишения свободы в воспитательных колониях; дети, находящиеся в образовательных организациях для обучающихся с девиантным (общественно опасным) поведением, нуждающихся в особых условиях воспитания, обучения и требующих специального педагогического подхода (специальных учебно-воспитательных учреждениях открытого и закрытого типа); дети, проживающие в малоимущих семьях; дети с отклонениями в поведении; дети, жизнедеятельность которых объективно нарушена в результате сложившихся обстоятельств и которые не могут преодолеть данные обстоятельства самостоятельно или с помощью семьи.

В этой связи следует отметить, что согласно [п. 4 ст. 3](#) Федерального закона от 10 декабря 1995 г. N 195-ФЗ "Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации" **трудной** также признается жизненная ситуация, которая объективно нарушает жизнедеятельность гражданина, которую он не может преодолеть самостоятельно. Кроме безнадзорности, к такой ситуации относятся, в частности, инвалидность, неспособность к самообслуживанию в связи с болезнью, сиротство, малообеспеченность, конфликты и жестокое обращение в семье, одиночество и тому подобное.

В социально-реабилитационных центрах для несовершеннолетних, специальных учебно-воспитательных и других учреждениях для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной помощи и (или) реабилитации могут содержаться дети, нуждающиеся в психолого-педагогической и медико-социальной помощи, дети с девиантным поведением, с ограниченными возможностями здоровья и т.д. Для всех подобных случаев возможно проведение с детьми индивидуальной профилактической работы;

4) лицами, которые употребляют наркотические, психотропные вещества без назначения врача или употребляют одурманивающие вещества, алкогольную и спиртосодержащую продукцию, пиво и напитки, изготавливаемые на его основе (см. [комментарий к ст. 1](#));

5) лицами, совершившими правонарушение, повлекшее применение меры административного взыскания. Согласно [ч. 1 ст. 2.1](#) КоАП РФ, **административным правонарушением** признается противоправное, виновное действие (бездействие) физического или юридического лица, за которое КоАП РФ или законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность.

В частности, может идти речь о мелком хулиганстве - нарушении общественного порядка, выражающем явное неуважение к обществу, сопровождающемся нецензурной бранью в общественных местах, оскорбительным приставанием к гражданам, а равно уничтожением или повреждением чужого имущества ([ст. 20.1](#) КоАП РФ), или о занятии проституцией ([ст. 6.11](#) КоАП РФ).

Учитывая, что, согласно [ст. 2.3](#) КоАП РФ, административной ответственности подлежит только лицо,

достигшее к моменту совершения административного правонарушения возраста шестнадцати лет, можно говорить, что возраст данной группы несовершеннолетних - от шестнадцати до восемнадцати лет;

6) **лицами, совершившими правонарушение до достижения возраста, с которого наступает административная ответственность.** Данная законодательная формулировка некорректна. Деяние, совершенное лицом, не достигшим установленного законом возраста привлечения к административной ответственности, не может считаться правонарушением. Однако из сказанного ясно, что речь идет о деянии, аналогичном указанному в диспозиции какой-либо статьи **КоАП** РФ, но совершившее его лицо не достигло шестнадцатилетнего возраста;

7) **лицами, освобожденными от уголовной ответственности:**

- вследствие акта об амнистии. Согласно **ст. 84** УК РФ, акт об амнистии издается Государственной Думой Федерального Собрания РФ в отношении индивидуально-неопределенного круга лиц. Такой акт имеет нормативный характер, может распространяться на определенные категории лиц (в том числе на несовершеннолетних) и состоять в освобождении лиц, совершивших преступления, от уголовной ответственности;

- в связи с изменением обстановки. В соответствии со **ст. 80.1** УК РФ лицо освобождается судом от наказания, если будет установлено, что вследствие изменения обстановки это лицо или совершенное им преступление перестали быть общественно опасными. Это возможно только в отношении лиц, впервые совершивших преступление небольшой или средней тяжести.

Нужно отметить, что **преступление небольшой тяжести** представляет собой умышленное или неосторожное деяние, за совершение которого максимальное наказание, предусмотренное УК РФ, не превышает двух лет лишения свободы (**ч. 2 ст. 15** УК РФ).

К этой категории относятся, например, преступления, предусмотренные **ч. 1 ст. 119** УК РФ, - угроза убийством или причинением тяжкого вреда здоровью, **ч. 1 ст. 158** УК РФ - кража, **ч. 1 ст. 159** УК РФ - мошенничество и др.

Под **преступлением средней тяжести** следует понимать умышленное или неосторожное деяние, за совершение которого максимальное наказание, предусмотренное УК РФ, не превышает пяти лет лишения свободы (**ч. 3 ст. 15** УК РФ).

Такие преступления предусмотрены, в частности, **ст. 106** УК РФ - убийство матерью новорожденного ребенка, **ч. 2 ст. 112** УК РФ - умышленное причинение вреда здоровью средней тяжести, совершенное в том числе из хулиганских побуждений;

- в случаях, когда признано, что исправление несовершеннолетнего может быть достигнуто путем применения принудительных мер воспитательного воздействия.

Согласно **ч. 1 ст. 90** УК РФ назначение принудительных мер воспитательного воздействия допускается только в отношении несовершеннолетнего, совершившего преступление небольшой или средней тяжести, если будет признано, что его исправление может быть достигнуто таким путем.

Данная мера соответствует международным стандартам. В частности, в **преамбуле** Минимальных стандартных правил Организации Объединенных Наций, касающихся отправления правосудия в отношении несовершеннолетних (Пекинских правил), предлагается уделять достаточное внимание осуществлению позитивных мер, предполагающих полную мобилизацию всех возможных ресурсов, с целью содействия благополучию подростка, с тем чтобы сократить необходимость вмешательства со стороны закона, и эффективного, справедливого и гуманного обращения с подростком, находящимся в конфликте с законом.

Частью 2 ст. 80 УК РФ установлен перечень принудительных мер воспитательного воздействия: предупреждение, передача под надзор родителей или лиц, их заменяющих, либо специализированного государственного органа, возложение обязанности загладить причиненный вред, ограничение досуга и установление особых требований к поведению несовершеннолетнего. Возможно назначение нескольких указанных мер одновременно;

8) лицами, совершившими общественно опасное деяние, но не подлежащими уголовной ответственности:

- в связи с тем, что они не достигли возраста, с которого наступает уголовная ответственность. В данном случае нужно учитывать, что [ч. 1, 2 ст. 20 УК РФ](#) определяет случаи, когда уголовная ответственность наступает с четырнадцатилетнего возраста, в частности за убийство ([ст. 105 УК РФ](#)), умышленное причинение тяжкого вреда здоровью ([ст. 111 УК РФ](#)), умышленное причинение средней тяжести вреда здоровью ([ст. 112 УК РФ](#)) и при совершении ряда иных преступлений. В остальных случаях уголовной ответственности подлежит лицо, достигшее ко времени совершения преступления шестнадцатилетнего возраста. То есть в зависимости от характера деяния в комментируемом положении идет речь о несовершеннолетних, не достигших соответственно возраста четырнадцати и шестнадцати лет;

- вследствие отставания в психическом развитии, не связанного с психическим расстройством. Данный случай относится к несовершеннолетним, которые достигли возраста, установленного [ч. 1, 2 ст. 20 УК РФ](#), но вследствие такого отставания в своем психическом развитии во время совершения общественно опасного деяния не могли в полной мере осознавать фактический характер и общественную опасность своих действий (бездействия) либо руководить ими.

Любое противоправное поведение несовершеннолетнего опасно тем, что формирует в еще не устоявшейся психике человека неверное восприятие окружающего мира, что в итоге помешает, ему уже будучи взрослым, социально адаптироваться и самостоятельно обеспечивать себе достойную жизнь. Применительно к административной ответственности можно отметить, что согласно [ст. 2.3 КоАП РФ](#) административной ответственности подлежат лица при достижении ими возраста 16 лет. Если несовершеннолетний был привлечен к уголовной ответственности, то в отношении его [УК РФ](#) установлены особенности назначения уголовного наказания, а уголовно-исполнительным законодательством РФ предусмотрены дополнительные особенности исполнения наказания в отношении несовершеннолетних, кроме того, существуют и свои особые условия условно-досрочного освобождения от уголовного наказания. Поэтому комментируемая [статья](#) предусматривает проведение профилактической работы на основании комментируемого Закона в отношении таких несовершеннолетних.

Несовершеннолетний может быть условно-досрочно освобожден или освобожден после полного исполнения в отношении его уголовного наказания, такие случаи также выступают основаниями для проведения с несовершеннолетним профилактической работы в соответствии с комментируемым [Законом](#). Наконец, совершение иных правонарушений, за которые ни [УК РФ](#), ни [КоАП РФ](#) не предусмотрена ответственность, также становятся основаниями для проведения в отношении несовершеннолетнего мероприятий по профилактике безнадзорности и антиобщественного поведения несовершеннолетних;

9) лицами, обвиняемыми или подозреваемыми в совершении преступлений, в отношении которых избраны меры пресечения, не связанные с заключением под стражу, то есть, исходя из [ст. 98 УПК РФ](#), в частности, присмотр за несовершеннолетним обвиняемым, домашний арест;

10) индивидуальная профилактическая работа проводится также с лицами:

- **условно-досрочно освобожденными** от отбывания наказания. Исходя из [ст. 79 УК РФ](#), такое освобождение при соблюдении ряда условий возможно в отношении лица, находящегося в местах лишения свободы, если судом будет признано, что для своего исправления оно не нуждается в полном отбывании назначенного судом наказания;

- **освобожденными от наказания вследствие акта об амнистии** согласно [ч. 2 ст. 84 УК РФ](#) или в связи с помилованием, которое осуществляется Президентом Российской Федерации в отношении индивидуально-определенного лица ([ч. 1 ст. 85 УК РФ](#));

11) индивидуальная профилактическая работа проводится с лицами:

- **получившими отсрочку отбывания наказания**. Так, в соответствии с [ч. 1 ст. 82 УК РФ](#), отсрочка отбывания наказания допускается в отношении осужденной беременной женщины, которой может оказаться и несовершеннолетняя. При этом отсрочка не применяется, в частности, к осужденным к лишению свободы на срок свыше пяти лет за тяжкие и особо тяжкие преступления против личности.

В [ст. 82.1](#) УК РФ идет речь об отсрочке отбывания наказания больным наркоманией, в [ст. 83](#) УК РФ - об освобождении от отбывания наказания в связи с истечением сроков давности обвинительного приговора суда;

- **получившими отсрочку исполнения приговора.** Согласно [ст. 398](#) УПК РФ, отсрочка исполнения приговора (об осуждении лица к обязательным работам, исправительным работам, ограничению свободы или лишению свободы на определенный срок) предусмотрена в том числе для случаев, когда болезнь осужденного препятствует отбыванию наказания, или при беременности осужденной либо наличии у нее малолетних детей;

12) индивидуальная профилактическая работа проводится с лицами:

- **освобожденными из учреждений уголовно-исполнительной системы.** Здесь нужно отметить, что согласно [ст. 5](#) Закона РФ от 21 июля 1993 г. N 5473-1 "Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы" уголовно-исполнительная система включает в себя учреждения, исполняющие наказания. В контексте комментируемой **нормы** речь идет о случаях отбывания наказания, связанного с лишением свободы, применительно к несовершеннолетним - в воспитательных колониях;

- **вернувшимися из специальных учебно-воспитательных учреждений закрытого типа.**

В соответствии с [ч. 2 ст. 92](#) УК РФ помещение в такое учреждение до достижения возраста восемнадцати лет, но не более чем на три года применяется как принудительная мера воспитательного воздействия в целях исправления несовершеннолетнего, нуждающегося в особых условиях воспитания, обучения и требующего специального педагогического подхода.

Индивидуальная профилактическая работа с указанными лицами проводится только в том случае, если они в период пребывания в данных учреждениях допускали нарушения режима и (или) совершали противоправные деяния. Это касается также несовершеннолетних, которые после освобождения (выпуска) из соответствующих учреждений находятся в социально опасном положении и (или) нуждаются в социальной помощи и (или) реабилитации (например, не имеют жилья и дохода, обнаруживают явные признаки социальной дезадаптации и т.п.);

13) **с лицами, осужденными за совершение преступления небольшой или средней тяжести и освобожденными судом от наказания с применением принудительных мер воспитательного воздействия.** Такая возможность предусматривается [ч. 1 ст. 92](#) УК РФ;

14) индивидуальная профилактическая работа с лицами:

- **осужденными условно.** В соответствии с [ч. 1 ст. 73](#) УК РФ суд постановляет считать назначенное наказание (в том числе лишение свободы на срок до восьми лет) условным, если придет к выводу о возможности исправления осужденного без реального отбывания наказания, при этом соблюдены иные условия, в частности, если он не был осужден за преступление против половой неприкосновенности несовершеннолетних, не достигших четырнадцатилетнего возраста;

- **осужденными к обязательным работам,** которые, согласно [ч. 1 ст. 49](#) УК РФ, заключаются в выполнении осужденным в свободное от основной работы или учебы время бесплатных общественно полезных работ;

- **осужденными к исправительным работам.** Это вид уголовного наказания, заключающийся в принудительном привлечении осужденного к труду с вычетом из его заработка в доход государства определенной части;

- **осужденными к иным мерам наказания, не связанным с лишением свободы.** Исходя из [ч. 1 ст. 88](#) УК РФ, с исключением указанных выше видов наказаний, ими могут являться штраф, лишение права заниматься определенной деятельностью и ограничение свободы. По сути, это все виды уголовных наказаний, которые могут быть назначены несовершеннолетнему, за исключением лишения свободы, связанного с помещением в исправительные учреждения.

2. Помимо лиц, указанных в [ч. 1 комментируемой статьи](#), органы и учреждения системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних проводят индивидуальную профилактическую работу в отношении **родителей или иных законных представителей несовершеннолетних** в том случае, если

обнаруживается, что они **не исполняют своих обязанностей по воспитанию, обучению, содержанию детей и отрицательно влияют на их поведение либо жестоко обращаются с ними.**

Исходя из законодательной формулировки, индивидуальная профилактическая работа в отношении родителей или иных законных представителей проводится и в том случае, если они содержат своих детей и нет подтверждений отрицательного влияния или жестокого обращения с ними со стороны указанных лиц, но установлено, что они не исполняют своих обязанностей по воспитанию, обучению несовершеннолетних.

В **ч. 2 комментируемой статьи** предусмотрено основание для проведения индивидуальной профилактической работы не с несовершеннолетними, а с их законными представителями (если таковые имеются). Данное основание связано с тем, что сами родители или лица, их заменяющие (опекуны, попечители), не уделяют должного внимания своим подопечным (несовершеннолетним детям), не заботятся надлежаще об их обучении и воспитании. Но при этом такие законные представители не совершают действий, которые могли бы стать безусловными основаниями для лишения их родительских прав в отношении ребенка. **Статья 69 СК РФ** предусматривает основания для лишения родительских прав, и выявленный разовый случай ненадлежащего исполнения родителем своих обязанностей по воспитанию ребенка не является основанием для лишения родительских прав такого законного представителя ребенка. Но такой факт может служить основанием для проведения с родителем индивидуальной профилактической работы в соответствии с комментируемым **Законом**.

Помимо уклонения или ненадлежащего исполнения обязанностей по воспитанию детей, основанием для лишения родительских прав служат еще и следующие факты:

- отказываются без уважительных причин взять своего ребенка из родильного дома (отделения) либо из иного лечебного учреждения, воспитательного учреждения, учреждения социальной защиты населения или из аналогичных организаций;
- злоупотребляют своими родительскими правами;
- жестоко обращаются с детьми, в том числе осуществляют физическое или психическое насилие над ними, покушаются на их половую неприкосновенность;
- являются больными хроническим алкоголизмом или наркоманией;
- совершили умышленное преступление против жизни или здоровья своих детей либо против жизни или здоровья супруга.

Отметим также, что **ст. 73 СК РФ** устанавливает основания для ограничения родительских прав, они по своему содержанию таковы, что необходимости в проведении профилактических мероприятий с родителями нет. Как предусмотрено в **ч. 2 ст. 73 СК РФ**, ограничение родительских прав допускается, если оставление ребенка с родителями (одним из них) опасно для ребенка по обстоятельствам, от родителей (одного из них) не зависящим (психическое расстройство или иное хроническое заболевание, стечение тяжелых обстоятельств и другие). Именно ввиду того, что ограничение родительских прав допускается лишь в случае возникновения обстоятельств, не зависящих от родителей, и делается вывод об отсутствии оснований для проведения профилактической работы с законными представителями детей.

3. Индивидуальная профилактическая работа с лицами, которые не входят в перечни, установленные **ч. 1, 2 комментируемой статьи**, проводится в случае **необходимости предупреждения правонарушений или для оказания социальной помощи и (или) реабилитации несовершеннолетних**, если имеется согласие на то руководителя органа или учреждения, которые входят в систему профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних.

Даже если нет ни одного факта, указанного в **ч. 1** или **ч. 2 комментируемой статьи**, руководитель органа государственной власти или местного самоуправления, специализированного учреждения, которые заняты в осуществлении мероприятий по профилактике безнадзорности и антиобщественного поведения несовершеннолетних в соответствии с комментируемым Законом, вправе принять решение о проведении индивидуальной профилактической работы с отдельным несовершеннолетним или его законным представителем (родителем, опекуном, попечителем).

Разрешение на проведение индивидуальной профилактической работы с несовершеннолетним или его родителем должен дать руководитель того органа, специализированного учреждения, которые согласно [ст. 4](#) комментируемого Закона относятся к органам и специализированным учреждениям системы профилактики безнадзорности и совершения правонарушений несовершеннолетними. Начальник такого органа или специализированного учреждения может разрешить проведение индивидуальной профилактической работы в определенных целях, которые также следуют из положений [ч. 3 комментируемой статьи](#). Такое возможно в целях предупреждения правонарушений, необходимости оказания социальной помощи семье и несовершеннолетнему, в целях реабилитации несовершеннолетнего. Подобные ситуации вполне возможны, когда семья попадает в трудную жизненную ситуацию, но нет фактов (событий), которые служат прямым основанием для обязательного проведения профилактической работы с несовершеннолетним или его законными представителями.

Нужно признать, что в комментируемой [статье](#) объединены все возможные случаи, когда асоциальные установки несовершеннолетнего способны спровоцировать его безнадзорность. Зафиксированные надлежащим образом обстоятельства, в которых оказались лица, относящиеся к указанным выше группам, служат основанием для проведения с ними индивидуальной профилактической работы (см. [комментарий к ст. 6](#) комментируемого Закона).

Статья 6. Основания проведения индивидуальной профилактической работы

Комментарий к [статье 6](#)

Для того чтобы органы и учреждения системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних приступили к индивидуальной профилактической работе, требуется наличие **необходимых для этого оснований**.

Необходимо отметить, что такие основания возможно определить, только применяя комментируемую [статью](#) в системной связи со [ст. 5](#) Закона N 120-ФЗ, определяющей все группы лиц, с которыми индивидуальная профилактическая работа может проводиться. При этом ст. 5 применительно к каждой группе определяет конкретные обстоятельства, в которых эти лица оказались.

Соответственно, основаниями проведения индивидуальной профилактической работы в отношении несовершеннолетних, их родителей (иных законных представителей) являются эти обстоятельства, причем только в том случае, если они **документально зафиксированы**. Соответственно, пока такой факт (событие) не подтвержден надлежащим документом, он не может считаться установленным. Вместе с тем, исходя из того перечня документов, который предусмотрен в комментируемой [статье](#), видно, что один и тот же факт может быть установлен различными документами. Все представленные документы в комментируемой статье можно подразделить на **три группы**:

- добровольное заявление самого нуждающегося в профилактических мероприятиях на основании комментируемого [Закона](#);

- акты суда;

- документы органов и специализированных учреждений, относящихся согласно [ст. 4](#) комментируемого Закона к системе органов государственной власти и местного самоуправления, специализированных учреждений по регулированию правоотношений по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних.

Рассмотрим их содержание подробнее. Законные представители несовершеннолетнего, сам несовершеннолетний могут обратиться с заявлением в соответствующий орган государственной власти, местного самоуправления, специализированное учреждение, относящиеся к системе профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних. В [подп. 1 комментируемой статьи](#) установлено, что такое заявление может быть написано по вопросам оказания помощи несовершеннолетнему его законным представителем. При этом следует иметь в виду, что если опекун несовершеннолетнего обратиться с подобным заявлением, то в зависимости от содержания такого заявления может быть принято решение об отмене опеки и принудительном помещении ребенка в специализированное учреждение профилактики безнадзорности правонарушений несовершеннолетних. Поскольку обращение за помощью опекуном в подобном случае может

расцениваться и как его несостоятельность, невозможность самому самостоятельно обеспечить должное воспитание подопечного.

Акты суда также служат теми документами, которыми устанавливаются обстоятельства, указанные в [ст. 5](#) Закона N 120-ФЗ. Как предусмотрено в комментируемой [статье](#), на основании таких актов суда, как приговор, определение, постановление, могут возникнуть основания для проведения профилактической работы с несовершеннолетним или его законными представителями в соответствии с Законом N 120-ФЗ. Комментируемый Закон предусматривает различные профилактические мероприятия безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних. При этом в основном данные мероприятия представлены в [главе 2](#) Закона N 120-ФЗ, где перечисляются все органы и учреждения, работающие в сфере профилактики безнадзорности и антиобщественного поведения несовершеннолетних.

В отношении каждого органа и учреждения системы профилактики комментируемый [Закон](#) устанавливает перечень их полномочий в отношении несовершеннолетних и семей, попавших в трудную жизненную ситуацию. В [главе 50](#) Уголовно-процессуального кодекса РФ (далее по тексту - УПК РФ) предусмотрены особенности производства по уголовным делам в отношении несовершеннолетних.

Согласно [ч. 1 ст. 427](#) УПК РФ, если в ходе предварительного расследования уголовного дела о преступлении небольшой или средней тяжести будет установлено, что исправление несовершеннолетнего обвиняемого может быть достигнуто без применения наказания, то следователь с согласия руководителя следственного органа, а также дознаватель с согласия прокурора вправе вынести постановление о прекращении уголовного преследования и возбуждении перед судом ходатайства о применении к несовершеннолетнему обвиняемому принудительной меры воспитательного воздействия, предусмотренной [ч. 2 ст. 90](#) УК РФ, которое вместе с уголовным делом направляется руководителем следственного органа или прокурором в суд. Таким образом, на стадии предварительного следствия возможно прекращение уголовного дела в отношении преступления небольшой или средней тяжести и может быть принято решение о применении к несовершеннолетнему воспитательных профилактических мер, такое решение по уголовному делу будет утверждаться судом.

Также [ч. 1 ст. 431](#) УПК РФ предусматривает, что в ходе рассмотрения уголовного дела уже в суде по преступлениям небольшой и средней тяжести судом может быть принято решение о замене несовершеннолетнему уголовного наказания на определенные профилактические меры в соответствии с комментируемым [Законом](#). Отметим, что такое возможно в отношении несовершеннолетних, совершивших преступление небольшой и средней тяжести. В случае совершения тяжких и особо тяжких преступлений заменить уголовное наказание на меры профилактики суд не может.

[Глава 17](#) Уголовно-исполнительного кодекса РФ (далее по тексту - УИК РФ) предусматривает содержание несовершеннолетних, осужденных к отбыванию наказания в виде лишения свободы в специальных воспитательных колониях. В [ст. 141](#) УИК РФ предусмотрена специальная организация учебно-воспитательного процесса в воспитательных колониях для несовершеннолетних. Инструкция об организации воспитательной работы с осужденными в воспитательных колониях ФСИН России утверждена Приказом Минюста России от 21.06.2005 N 91. Отметим, что воспитательные работы и процесс образования несовершеннолетних, которые проводятся в специальных воспитательных колониях на основании УИК РФ, не имеют никакого отношения к тем мерам профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, которые регламентированы комментируемым [Законом](#). Воспитание и образование несовершеннолетних, проводимое в местах лишения свободы (воспитательные колонии), основано на [УИК](#) РФ и имеет лишь схожие цели с комментируемым [Законом](#), однако данная область правоотношений регламентируется уголовно-исполнительным законодательством страны.

Заключительную группу документов, в которых закрепляются факты и обстоятельства, перечисленные в [ст. 5](#) комментируемого Закона, составляют документы органов и учреждений, которые входят в систему по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних. Это различные заключения и постановления комиссии по делам несовершеннолетних, органов опеки и попечительства и других органов и специализированных учреждений. Данные документы принимаются органами и учреждениями на основании положений комментируемого Закона, т.е. документ должен основываться на какой-либо [статье главы II](#) комментируемого Закона. Например, органы опеки и попечительства готовят совместно с КДН документы на лишение родительских прав в отношении несовершеннолетних, если это производится в судебном порядке (т.е. вопреки воли родителей ребенка). Заявление соответствующего сотрудника местного отделения органа

социальной защиты населения служит основанием для помещения определенного несовершеннолетнего в специализированное учреждение социальной реабилитации несовершеннолетних или оказания ему иной помощи. Если несовершеннолетний, помещенный в специализированное учреждение, самовольно покидает его, то руководитель такого учреждения может выписать направление для помещения такого несовершеннолетнего в специализированное учреждение для несовершеннолетних другого типа.

Таким образом, документами, подтверждающими наличие оснований для проведения индивидуальной профилактической работы, являются:

- заявления с просьбой об оказании помощи по тем вопросам, которые входят в компетенцию органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних. Заявителем в данном случае может быть несовершеннолетний, в том числе желающий улучшить свое положение безнадзорный или беспризорный (п. 1 ч. 1 ст. 5 Закона N 120-ФЗ), или ребенок, родители которого не исполняют своих обязанностей по его воспитанию, обучению и (или) содержанию и (или) отрицательно влияют на его поведение либо жестоко обращаются с ним (ч. 2 ст. 5 Закона N 120-ФЗ). Учитывая, что для индивидуальной профилактической работы с несовершеннолетним необходимо наличие документа, следует инициировать составление им заявления в письменном виде.

Заявителями также могут быть родители (иные законные представители) несовершеннолетнего, в частности, если их ребенок занимается бродяжничеством или попрошайничеством (п. 2 ч. 1 ст. 5 комментируемого Закона), а они не в состоянии справиться с этим;

- приговор, определение или постановление суда, которым располагают органы и учреждения системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних. Это, в частности, применимо к случаям работы с осужденными за совершение преступления небольшой или средней тяжести и освобожденными судом от наказания с применением принудительных мер воспитательного воздействия, осужденными условно, осужденными к обязательным работам, исправительным работам или иным мерам наказания, не связанным с лишением свободы (п. 13, 14 ч. 1 ст. 5 комментируемого Закона);

- постановление комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, прокурора, следователя, органа дознания или начальника органа внутренних дел, в том числе в целях работы с обвиняемыми или подозреваемыми в совершении преступлений, в отношении которых избраны меры пресечения, не связанные с заключением под стражу (п. 9 ч. 1 ст. 5 Закона N 120-ФЗ), осужденными за совершение преступления небольшой или средней тяжести и освобожденными судом от наказания с применением принудительных мер воспитательного воздействия (п. 13 ч. 1 ст. 5 комментируемого Закона);

- документы, являющиеся основанием помещения несовершеннолетних в учреждения системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних (см., например, ч. 1 ст. 27 комментируемого Закона). В этом случае необходима работа с несовершеннолетними, содержащимися в специальных учебно-воспитательных учреждениях для несовершеннолетних (п. 3 ч. 1 ст. 5 комментируемого Закона);

- заключение, утвержденное руководителем органа или учреждения системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, по результатам проведенной проверки жалоб, заявлений или других сообщений. Такие обращения могут иметь место как со стороны соответствующих органов (должностных лиц), так и со стороны граждан. В данном случае в зависимости от установленных при проверке фактов может идти речь, в частности, о безнадзорных или беспризорных, о занимающихся бродяжничеством или попрошайничеством несовершеннолетних (п. 1, 2 ч. 1 ст. 5 комментируемого Закона) и иных лицах.

При получении органами и учреждениями системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних указанных документов они обязаны вести индивидуальную профилактическую работу в отношении указанных в них лицах.

Статья 7. Сроки проведения индивидуальной профилактической работы

Комментарий к [статье 7](#)

Законодатель не определяет конкретных сроков, в течение которых должна проводиться

индивидуальная профилактическая работа в отношении несовершеннолетних, их родителей (иных законных представителей). И это справедливо, поскольку при работе с указанными лицами может обнаружиться разная степень их социальной запущенности, большая или меньшая эффективность работы и т.д.

В любом случае индивидуальная профилактическая работа должна быть проведена своевременно для оказания социальной и иной помощи несовершеннолетним (например, при помещении беспризорного ребенка в социальный приют) или до устранения тех причин и условий, которые способствовали безнадзорности, беспризорности, правонарушениям или антиобщественным действиям несовершеннолетних (нужно отметить, что устранение всех причин и условий маргинализации несовершеннолетнего является крайне сложной и объективно вряд ли выполнимой задачей). Меры профилактики подбираются в отношении каждого несовершеннолетнего индивидуально. Нет никаких ограничений в комментируемом **Законе** к тому, чтобы применять одновременно несколько мер профилактической работы к несовершеннолетнему или семье, попавшей в трудную жизненную ситуацию. Возможна замена одних мероприятий другими или их дополнение.

Индивидуальная профилактическая работа с несовершеннолетними прекращается при достижении ими возраста восемнадцати лет (сфера действия комментируемого Закона не распространяется на лиц, указанных в **ч. 1 ст. 5**, ставших совершеннолетними). В возрасте 18 лет человек становится полностью дееспособным и самостоятельно в полной мере несет ответственность за себя и за свои действия, сам обязан заниматься своим развитием и самостоятельно определяет свою дальнейшую жизнь. Кроме того, индивидуальная профилактическая работа прекращается при наступлении иных обстоятельств, предусмотренных законодательством Российской Федерации (в том числе в случае смерти несовершеннолетнего и др.).

Статья 8. Права лиц, в отношении которых проводится индивидуальная профилактическая работа

Комментарий к [статье 8](#)

1. Данная [статья](#) определяет права лиц, в отношении которых проводится индивидуальная профилактическая работа.

Прежде всего нужно учитывать, что как несовершеннолетним, так и их родителям или иным законным представителям, в отношении которых проводится индивидуальная профилактическая работа, обеспечиваются те права и свободы, которые гарантированы:

- Конституцией РФ. Как следует из **ст. 18** Конституции РФ, права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими. Они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием.

В том числе провозглашено право каждого на жизнь (**ч. 1 ст. 20**), право на охрану здоровья и медицинскую помощь (**ч. 1 ст. 41**), на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту своей чести и доброго имени (**ч. 1 ст. 23**), на недопустимость дискриминации в зависимости от пола, расы, национальности, языка, происхождения и других обстоятельств (**ч. 2 ст. 19** Конституции РФ).

Никто не должен подвергаться пыткам, насилию, другому жестокому или унижающему человеческое достоинство обращению или наказанию (**ч. 2 ст. 21** Конституции РФ). Граждане Российской Федерации имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления (**ст. 33** Конституции РФ). Каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод (**ч. 1 ст. 46** Конституции РФ);

- Конвенцией ООН о правах ребенка. Так, ребенок имеет право на такую защиту и заботу, которые необходимы для его благополучия (**ч. 2 ст. 3**), на уважение его права на сохранение своей индивидуальности (**ч. 1 ст. 8**), право на свободу мысли, совести и религии (**ч. 1 ст. 14** Конвенции ООН о правах ребенка). Ребенок имеет право свободно выражать свое мнение (**ч. 1 ст. 13** Конвенции ООН о правах ребенка);

- международными договорами Российской Федерации. В том числе **ч. 1 ст. 17** Международного пакта "О гражданских и политических правах" предусматривает, что никто не может подвергаться произвольному или незаконному вмешательству в его личную и семейную жизнь. Каждый ребенок без всякой дискриминации имеет право на такие меры защиты, которые требуются в его положении как малолетнего со стороны его семьи, общества и государства (**ч. 1 ст. 24** Международного пакта "О гражданских и политических правах");

- комментируемым Законом (см. [ч. 2, 3 данной статьи](#));
- иными нормативными правовыми актами Российской Федерации (см., например, [главу 11 СК РФ](#));
- законами и нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, которые не должны противоречить федеральному законодательству.

2. Несовершеннолетние, находящиеся в учреждениях системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, во-первых, пользуются всеми указанными выше правами. Во-вторых, они имеют право на:

1) **уведомление своих родителей** (иных законных представителей) о том, что были помещены в определенное учреждение системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних. В этих целях учреждение в течение 12 часов с момента помещения в него несовершеннолетнего обязано направить родителям (законным представителям) соответствующую информацию. Но это возможно только при наличии сведений о месте жительства или месте пребывания родителей (иных законных представителей). При отсутствии таких сведений указанное уведомление направляется в орган опеки и попечительства по последнему месту жительства несовершеннолетнего в течение трех суток с момента его помещения в учреждение;

2) получение информации:

- о целях своего пребывания в учреждении системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних,
- о правах и об обязанностях воспитанника,
- об основных правилах, регулирующих внутренний распорядок в данном учреждении;

3) **обжалование решений**, которые принимаются работниками органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, как в вышестоящие органы указанной системы, так и в органы прокуратуры или в суд. Соответственно, несовершеннолетнему со стороны учреждения должны быть предоставлены возможности для этого.

Большого разъяснения требует право несовершеннолетнего по обжалованию решений, принятых должностными лицами органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений. Правом самостоятельно написать и подать какое-либо заявление, жалобу любой человек обладает только по достижении им возраста совершеннолетия. Поэтому в суд несовершеннолетний обжаловать что-либо не может, поскольку в силу [ст. 37 ГПК РФ](#) он не обладает в полной мере гражданской процессуальной дееспособностью. Способность своими действиями осуществлять процессуальные права, выполнять процессуальные обязанности и поручать ведение дела в суде представителю (гражданская процессуальная дееспособность) принадлежит в полном объеме гражданам, достигшим возраста восемнадцати лет, и организациям. Несовершеннолетний может лично осуществлять свои процессуальные права и выполнять процессуальные обязанности в суде со времени объявления его полностью дееспособным (эмансипации). Права, свободы и законные интересы несовершеннолетних в возрасте от четырнадцати до восемнадцати лет защищают в процессе их законные представители. Однако суд обязан привлекать к участию в таких делах самих несовершеннолетних.

В случаях, предусмотренных федеральным законом, по делам, возникающим из гражданских, семейных, трудовых, публичных и иных правоотношений, несовершеннолетние в возрасте от четырнадцати до восемнадцати лет вправе лично защищать в суде свои права, свободы и законные интересы. Однако суд вправе привлечь к участию в таких делах законных представителей несовершеннолетних. Права, свободы и законные интересы несовершеннолетних, не достигших возраста четырнадцати лет, а также граждан, признанных недееспособными, если иное не предусмотрено [ГПК РФ](#), защищают в процессе их законные представители - родители, усыновители, опекуны, попечители или иные лица, которым это право предоставлено федеральным законом. Однако суд вправе привлечь к участию в таких делах граждан, признанных недееспособными.

Поэтому, как видно из содержания [ст. 37 ГПК РФ](#), затруднено обращение несовершеннолетних за судебной защитой их прав. В целом согласно [ст. 60 Конституции РФ](#) каждый гражданин РФ имеет право в полном объеме пользоваться своими правами и обязанностями (соответственно, и правом подавать жалобы в различные органы государственной власти) лишь по достижении ими возраста 18 лет;

4) **гуманное обращение**, не унижающее человеческого достоинства несовершеннолетнего. Рассматриваемое положение комментируемого **Закона** повторяет и далее развивает положение **ст. 21** Конституции РФ, где установлено, что достоинство личности охраняется государством. Ничто не может быть основанием для его умаления. Никто не должен подвергаться пыткам, насилию, другому жестокому или унижающему человеческое достоинство обращению или наказанию;

5) **поддержание связи с семьей**, что обеспечивается посредством телефонных переговоров и свиданий, количество которых не ограничивается;

6) **получение посылок (бандеролей, передач), получение и отправление писем и телеграмм**, причем их количество также не ограничивается;

7) **обеспечение несовершеннолетнего без взимания платы питанием, одеждой, обувью, а также прочими предметами вещевого довольствия** (мягкий инвентарь, канцтовары и пр.) в пределах норм, признанных необходимыми для сохранения здоровья и обеспечения жизнедеятельности несовершеннолетних (такие нормы утверждаются федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на то Правительством Российской Федерации, для учреждений, обеспечение деятельности которых является расходным обязательством Российской Федерации);

8) **обеспечение бесплатной юридической помощью** с участием:

- адвокатов. Согласно **ч. 1 ст. 2** Федерального закона от 31 мая 2002 г. N 63-ФЗ "Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации" адвокатом является лицо, получившее в установленном порядке статус адвоката и право осуществлять адвокатскую деятельность. Адвокат является независимым профессиональным советником по правовым вопросам;

- иных лиц, имеющих право на оказание юридической помощи в соответствии с законом. Согласно **ст. 7** Федерального закона от 21 ноября 2011 г. N 324-ФЗ "О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации", оказание бесплатной юридической помощи осуществляется физическими и юридическими лицами, являющимися участниками государственной и негосударственной систем бесплатной юридической помощи в соответствии с указанным Законом, а также иными лицами, которые имеют право на оказание бесплатной юридической помощи в соответствии с федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации и муниципальными правовыми актами.

При этом бесплатная юридическая помощь оказывается в виде правового консультирования в устной и письменной формах, составления заявлений, жалоб, ходатайств и других документов правового характера, представления интересов гражданина в судах, государственных и муниципальных органах, организациях и в иных не запрещенных законодательством Российской Федерации видах (**ст. 6** Федерального закона от 21 ноября 2011 г. N 324-ФЗ "О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации").

Порядок реализации данного права на федеральном уровне в нормативных правовых актах не конкретизирован. Поэтому реализация права несовершеннолетнего на бесплатную юридическую помощь может быть более детально прописана в правилах внутреннего распорядка специализированного учреждения для несовершеннолетних. **Статья 20** Федерального закона от 21.11.2011 N 324-ФЗ "О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации" устанавливает право несовершеннолетних, содержащихся в учреждениях системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, и несовершеннолетних, отбывающих наказание в местах лишения свободы, а также их законных представителей и других представителей, если они обращаются за оказанием бесплатной юридической помощи по вопросам, связанным с обеспечением и защитой прав и законных интересов таких несовершеннолетних (за исключением вопросов, связанных с оказанием юридической помощи в уголовном судопроизводстве).

3. Что касается **несовершеннолетних, которые содержатся в учреждениях уголовно-исполнительной системы**, то их права, а также организация работы по исправлению регламентируются УИК РФ (в том числе, согласно **ст. 12** УИК РФ, они имеют право на получение информации о своих правах и обязанностях, право на вежливое обращение со стороны персонала учреждения, право на охрану здоровья, на психологическую помощь) и иными федеральными законами.

4. При этом следует помнить, что перечисление в **ч. 2, 3 комментируемой статьи** прав несовершеннолетних, находящихся в учреждениях системы профилактики безнадзорности и правонарушений

несовершеннолетних, и несовершеннолетних, содержащихся в учреждениях уголовно-исполнительной системы, не следует толковать как отрицание или умаление других прав несовершеннолетних.

Статья 8.1. Применение мер взыскания в учреждениях системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних

Комментарий к [статье 8.1](#)

1. В данной [статье](#), относящейся к главе "Общие положения" комментируемого Закона, законодатель также определил **порядок применения мер взыскания в учреждениях системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних**. Прежде всего определен перечень взысканий за нарушения установленного порядка содержания:

- в специализированных учреждениях для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации;

- в специальных учебно-воспитательных учреждениях открытого и закрытого типа;

- центрах временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей органов внутренних дел.

К несовершеннолетним, находящимся в указанных учреждениях за нарушения дисциплины, могут применяться такие меры взыскания, как:

- предупреждение;

- выговор;

- строгий выговор.

Таким образом, взыскания находятся в определенной иерархии - от предупреждения (самого мягкого взыскания) до строгого выговора. Данные взыскания налагаются на несовершеннолетних в случае нарушения ими действующих правил, положений о дисциплине и требований иных нормативных актов, действующих в учреждении (в том числе применительно к учебе, труду). Применение взыскания предполагает вину в том несовершеннолетнего, умышленную или неосторожную. Выбор вида взыскания определяется исходя из того, насколько серьезным является нарушение.

2. В данном случае законодателем была учтена **специфика специальных учебно-воспитательных учреждений открытого и закрытого типа**. Согласно [ч. 13, 14](#) Типового положения о специальном учебно-воспитательном учреждении для детей и подростков с девиантным поведением, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 25 апреля 1995 г. N 420, такое учреждение открытого типа выполняет функции профилактического учреждения и создается для детей и подростков с устойчивым противоправным поведением, подвергшихся любым формам психологического насилия, отказывающихся посещать общеобразовательные учреждения, испытывающих трудности в общении с родителями. В свою очередь, учреждение закрытого типа создается для несовершеннолетних, совершивших общественно опасные деяния, предусмотренные Уголовным [кодексом](#) РФ, нуждающихся в особых условиях воспитания и обучения и требующих специального педагогического подхода.

В [ч. 2 комментируемой статьи](#) установлено, что в указанных учреждениях может применяться, помимо указанных выше, дополнительный вид взыскания. Это сообщение родителям или иным законным представителям несовершеннолетнего о совершенном им нарушении. Данное взыскание обусловлено необходимостью дополнительного влияния на несовершеннолетнего нарушителя со стороны значимых для него лиц. Наконец, для воспитанника специального учебно-воспитательного учреждения открытого типа возможно применение такой меры взыскания, как исключение из учреждения, решение о котором принимается в форме постановления комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав по месту нахождения соответствующего учреждения. Таким образом, в комментируемом [Законе](#) закреплены виды взысканий без указания на то, что приведенный перечень может быть изменен самим учреждением.

В этой связи представляет интерес тот факт, что [п. 62](#) Типового положения о специальном учебно-воспитательном учреждении для детей и подростков с девиантным поведением, утвержденного

Постановлением Правительства РФ от 25 апреля 1995 г. N 420, устанавливает: за совершение противоправных действий, грубые и неоднократные нарушения устава учреждения к воспитанникам могут применяться следующие меры взыскания:

- предупреждение;
- объявление выговора в устной форме или в приказе директора;
- обсуждение на собрании воспитанников, педагогическом совете учреждения;
- лишение права выходить за пределы учреждения в воскресные и праздничные дни, каникулярное время;
- сообщение родителям (законным представителям);
- исключение из учреждения открытого типа.

Таким образом, перечень взысканий здесь расширен.

3. Комментируемой [статьей](#) также установлено, что порядок применения мер взыскания к несовершеннолетним должен определяться нормативными правовыми документами, которые регламентируют деятельность соответствующего учреждения системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних. В любом случае применению дисциплинарного взыскания должно предшествовать исследование обстоятельств нарушения, установление вины воспитанника, выбор адекватной меры взыскания из числа указанных в [ч. 1, 2 комментируемой статьи](#).

4. В комментируемой [статье](#) определены **недопустимые меры воздействия на воспитанников учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних**. Недопустимыми мерами воздействия на воспитанников являются:

- применение физического и психического насилия (побои, оскорбления и т.п.). Следует отметить, что применение, в том числе однократное, методов воспитания, связанных с физическим и (или) психическим насилием над личностью обучающегося, воспитанника является основанием прекращения трудового договора с педагогическим работником ([ст. 336 ТК РФ](#));

- применение мер воздействия без учета возраста несовершеннолетних. То есть при наложении взыскания применительно к каждому воспитаннику необходимо учитывать его возрастные особенности;

- применение мер, носящих антипедагогический характер, унижающих человеческое достоинство (в том числе провоцирование насилия контингента над неугодным воспитанником);

- ограничение контактов несовершеннолетних с родителями (иными законными представителями) или лишение несовершеннолетних контактов с родителями или иными законными представителями. Это требование [Закона](#) должно быть учтено самими родителями (законными представителями) воспитанника в случае необоснованных препятствий со стороны администрации учреждения в их допуске к ребенку, с тем чтобы они могли принять соответствующие меры;

- уменьшение норм питания, которое, по сути, представляет собой контроль над физиологическими потребностями ребенка, вызывает физические и нравственные страдания;

- лишение прогулок. Здесь опять нужно указать на [п. 62](#) Типового положения о специальном учебно-воспитательном учреждении для детей и подростков с девиантным поведением, утв. Постановлением Правительства РФ от 25 апреля 1995 г. N 420, которое устанавливает такую меру взыскания, как лишение права выходить за пределы учреждения в воскресные и праздничные дни, каникулярное время, и, таким образом, не соответствует действующему законодательству.

Статья 9. Гарантии исполнения настоящего Федерального закона

Комментарий к [статье 9](#)

1. В [статье 9](#) Закона N 120-ФЗ идет речь о **возмещении вреда несовершеннолетнему**, который в контексте комментируемого Закона с большой долей вероятности является **лицом, пострадавшим от противоправных действий (бездействия) третьих лиц**. В том числе он мог быть выгнан из собственного дома, а будучи беспризорным - страдать морально и физически, подвергаться физическому насилию, вследствие чего ухудшилось состояние здоровья несовершеннолетнего. Если эти факты могут быть доказаны и известно виновное лицо, есть смысл обратиться в суд с иском о возмещении вреда, причиненного здоровью, имуществу несовершеннолетнего.

Вредом в гражданском праве считается всякое умаление принадлежащего человеку блага, в том числе и здоровья. Возмещение вреда должнику по гражданскому законодательству возможно двумя способами: возмещение вреда в натуре (что исключается при причинении вреда здоровью человека) или возмещение причиненных убытков ([ст. 1082](#) ГК РФ). Возмещение убытков при причинении вреда жизни или здоровью гражданина допускается. Подразумевается, что деньги, являясь общей мерой стоимости, всеобщим эквивалентом, способны заменить утраченное или поврежденное благо. Кроме того, законом установлена обязанность причинителя вреда выплатить потерпевшему компенсацию сверх возмещения вреда ([ч. 1 ст. 1064](#) ГК РФ), например в случае компенсации морального вреда ([ч. 3 ст. 1099](#) ГК РФ). Моральный вред представляет собой физические или нравственные страдания гражданина, вызванные нарушением его личных неимущественных прав или умалением иных его личных (нематериальных) благ - неприкосновенность, здоровье и т.д.

Комментируемым положением ([ч. 1 ст. 9](#) Закона N 120-ФЗ) установлено, что с подобным иском в суд могут обратиться:

- органы и учреждения системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних. Им может быть орган опеки и попечительства. Примечательно, что заявление в защиту законных интересов несовершеннолетнего гражданина в этих случаях может быть подано независимо от просьбы заинтересованного лица или его законного представителя ([ст. 46](#) ГПК РФ);

- сами несовершеннолетние (кредиторы в обязательстве, связанном с возмещением вреда). Согласно [п. 4 ст. 37](#) ГПК РФ в случаях, предусмотренных федеральным законом, по делам, возникающим из гражданских и иных правоотношений, несовершеннолетние в возрасте от четырнадцати до восемнадцати лет вправе лично защищать в суде свои права, свободы и законные интересы. Однако суд вправе привлечь к участию в таких делах законных представителей несовершеннолетних;

- родители несовершеннолетних или иные законные представители. В силу положений [ч. 5 ст. 37](#) ГПК РФ правом на предъявление иска в суде в интересах несовершеннолетнего ребенка обладает любой из его законных представителей. Также, согласно [ст. 45](#) ГПК РФ, право на обращение в суд в защиту прав и законных интересов несовершеннолетних во всех случаях принадлежит прокурору.

2. В [ч. 2 комментируемой статьи](#) подчеркивается, что **органы и учреждения системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних** в пределах своей компетенции должны:

1) обеспечивать соблюдение прав и законных интересов несовершеннолетних;

2) осуществлять их защиту от всех форм дискриминации, физического или психического насилия, оскорбления, грубого обращения, сексуальной и иной эксплуатации;

3) выявлять несовершеннолетних и семьи, находящиеся в социально опасном положении (определения этих понятий приведены в [ст. 1](#) комментируемого Закона);

4) незамедлительно (срочно) информировать:

- орган прокуратуры - о выявленных нарушениях прав и свобод несовершеннолетних;

- комиссию по делам несовершеннолетних и защите их прав - о случаях нарушения прав несовершеннолетних на образование, на труд, отдых и жилище, о нарушении иных прав, а кроме того, о недостатках в деятельности иных органов и учреждений, препятствующих предупреждению безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних (такие недостатки, по существу, также нарушают права несовершеннолетних);

- орган опеки и попечительства - о выявлении несовершеннолетних, оставшихся без попечения родителей (иных законных представителей), а также о выявлении детей, которые находятся в обстановке, представляющей угрозу их жизни, здоровью или препятствующей их воспитанию. Собственно, от информированности органа опеки и попечительства, обязанного устраивать таких детей, и зависит дальнейшая судьба несовершеннолетних, оказавшихся в тяжелой жизненной ситуации;

- орган управления социальной защитой населения - о выявлении семей, находящихся в социально опасном положении и несовершеннолетних, нуждающихся в помощи государства в связи с безнадзорностью или беспризорностью. В контексте данного [Закона](#) нуждающимся в помощи является любой безнадзорный или беспризорный, пусть даже он не желает менять указанный статус;

- орган внутренних дел - о выявлении родителей несовершеннолетних или иных их законных представителей и иных лиц, жестоко обращающихся с несовершеннолетними (например, соседи становятся свидетелями избиения ребенка) и (или) вовлекающих их в совершение преступления или антиобщественных действий, равно как и совершающих по отношению к ним другие противоправные деяния, а также о самих несовершеннолетних, если они совершили правонарушение или антиобщественные действия;

- орган управления здравоохранением - о выявлении несовершеннолетних, которые нуждаются в обследовании, наблюдении или лечении по причине употребления ими алкогольной и спиртосодержащей продукции, пива и напитков, изготавливаемых на его основе, а также наркотических средств, психотропных или одурманивающих веществ (см. [комментарий к ст. 1](#));

- орган, осуществляющий управление в сфере образования, - о выявлении несовершеннолетних, которые самовольно ушли из организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также из образовательных организаций (иных организаций, осуществляющих обучение) или перестали заниматься по неуважительным причинам;

- орган по делам молодежи - о выявлении несовершеннолетних, которые находятся в социально опасном положении (например, вследствие произошедшей в семье трагедии) и потому нуждаются в оказании помощи в организации отдыха, досуга, занятости.

3. Частью 3 комментируемой статьи установлено, что все содержание обращений, в какой бы орган и в каком сочетании и кем бы они не направлялись, должно считаться конфиденциальным для третьих лиц. Таким образом, и использование, и хранение данной информации должно обеспечивать ее конфиденциальность. Приказом Федеральной службы по техническому и экспортному контролю от 11 февраля 2013 г. N 17 были утверждены [Требования](#) о защите информации, не составляющей государственную тайну, содержащейся в государственных информационных системах. Данными Требованиями определяется защита информации ограниченного доступа от утечки по техническим каналам, от несанкционированного доступа, а также от специальных воздействий в целях ее добывания, уничтожения, искажения или блокирования доступа к ней. Требования являются обязательными при обработке информации в государственных информационных системах, а также в муниципальных информационных системах.

4. В комментируемой статье указывается также на **ответственность за нарушение прав несовершеннолетних**, а также за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязанностей по их воспитанию, обучению и (или) содержанию в порядке, установленном законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации. Такую ответственность несут:

- должностные лица, в том числе по [ст. 293](#) УК РФ "Халатность". Кроме того, в [ст. 156](#) УК РФ идет речь об уголовной ответственности за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязанностей по воспитанию несовершеннолетнего педагогическим работником или другим работником образовательной организации, медицинской организации, организации, оказывающей социальные услуги, либо иной организации, обязанным осуществлять надзор за несовершеннолетним, если это деяние соединено с жестоким обращением с несовершеннолетним;

- родители несовершеннолетних или иные их законные представители и иные лица несут, в частности, административную ответственность по [ст. 5.35](#) КоАП РФ за неисполнение родителями или иными законными представителями несовершеннолетних обязанностей по содержанию и воспитанию несовершеннолетних; уголовную ответственность по [ст. 156](#) УК РФ за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязанностей по воспитанию несовершеннолетнего родителем или иным лицом, на которое возложены эти обязанности, если это

деяние соединено с жестоким обращением с несовершеннолетним и др.

Мерой ответственности недобросовестных родителей является лишение их родительских прав ([ст. 69 СК РФ](#)).

Статья 10. Контроль и надзор за деятельностью органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних

Комментарий к [статье 10](#)

1. Комментируемой [статьей](#) определено, что **контроль** за деятельностью органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних в пределах своей компетенции **осуществляют**:

- федеральные органы государственной власти (в частности, Федеральное агентство по образованию, Федеральная служба исполнения наказаний России, Федеральное агентство по здравоохранению и социальному развитию России);

- органы государственной власти субъектов Российской Федерации. Согласно [ст. 2](#) Федерального закона от 6 октября 1999 г. N 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" к органам государственной власти субъекта Российской Федерации относятся законодательный (представительный) орган государственной власти, высший исполнительный орган и иные органы государственной власти субъекта Российской Федерации, образуемые в соответствии с конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации.

2. Система органов государственной власти включает в себя большое число органов и учреждений. Их взаимоотношения могут строиться "по вертикали" с различной степенью соподчиненности, при этом нижестоящий орган (учреждение) подотчетен вышестоящему. В данном случае устанавливается, что за деятельностью органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних осуществляется **ведомственный контроль со стороны вышестоящих органов и их должностных лиц**. Порядок осуществления такого контроля определяется принятыми в данной сфере нормативными правовыми актами.

3. Кроме того, за соблюдением законов органами и учреждениями системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних осуществляется **прокурорский надзор** со стороны Генерального прокурора Российской Федерации и подчиненных ему прокуроров согласно Федеральному [закону](#) от 17 января 1992 г. N 2202-1 "О прокуратуре Российской Федерации". В соответствии со [ст. 1](#) Федерального закона от 17 января 1992 г. N 2202-1 "О прокуратуре Российской Федерации" прокуратура Российской Федерации - это единая федеральная централизованная система органов, осуществляющих от имени Российской Федерации надзор за соблюдением [Конституции](#) Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации. В том числе прокуратура Российской Федерации осуществляет надзор за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина федеральными министерствами, государственными комитетами, службами и иными федеральными органами исполнительной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления и иными органами, надзор за исполнением законов администрациями органов и учреждений, применяющих назначаемые судом меры принудительного характера.

4. Также применительно к учреждениям системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, относящимся к местам принудительного содержания, осуществляется **общественный контроль** за обеспечением прав находящихся в таких учреждениях несовершеннолетних.

Данный вид контроля регламентирован Федеральным [законом](#) от 10 июня 2008 г. N 76-ФЗ "Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания". Он осуществляется общественными наблюдательными комиссиями, образуемыми в субъектах Российской Федерации в установленном порядке, и членами таких комиссий ([ч. 1 ст. 5](#) Федерального закона от 10 июня 2008 г. N 76-ФЗ "Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания").

Глава II. ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ И УЧРЕЖДЕНИЙ СИСТЕМЫ ПРОФИЛАКТИКИ БЕЗНАДЗОРНОСТИ И ПРАВОНАРУШЕНИЙ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ

Статья 11. Комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав

Комментарий к [статье 11](#)

1. Комиссии по делам несовершеннолетних длительное время выступали одними из наиболее активных органов в борьбе с беспризорностью несовершеннолетних. Однако, несмотря на интенсивность их деятельности, ее эффективность в ряде случаев не соответствовала целям и задачам данных органов. Тем не менее указанные органы в полной мере осуществляют деятельность, в связи с чем принципиальное значение имеет нормативная регламентация их правового статуса и сферы реализации полномочий, что составляет предмет правового регулирования настоящей [статьи](#). Комиссия выступает в качестве специализированного органа государственной власти, направленного на обеспечение и защиту прав несовершеннолетних, а также координирует деятельность иных уполномоченных органов в данной сфере. Их деятельность строится по территориальному принципу, в связи с чем формирование комиссий производится применительно к отдельным территориям - субъектам РФ. Таким образом, положения [п. 1 комментируемой статьи](#) указывают на образование лишь одного вида комиссий - субъекта РФ, т.е. региональных. Однако подобное положение не соответствует условиям объективной реальности, а также не позволяет в полной мере достичь целей и решить задачи, ради которых сформирован рассматриваемый орган. В этой связи комиссии по делам несовершеннолетних следует рассматривать с точки зрения системности их деятельности и образования их не только в рамках отдельного региона, но и иных видов комиссий.

Так, например, 25 июня 2013 г. состоялось очередное заседание Правительственной комиссии по делам несовершеннолетних, предметом обсуждения которой стали вопросы обеспечения детей из неблагополучных семей путевками в летние лагеря, анализ досуга указанной категории детей, а также организация их отдыха <2>. Координация деятельности данной комиссии с иными органами государственной власти заключалась, в частности, в привлечении к решению указанных проблем иных специалистов, например, вопросы организации летнего отдыха детей из неблагополучных семей стали предметом обсуждения Главного управления по обеспечению охраны общественного порядка МВД России и т.п.

<2> http://government.ru/vice_news/2638

Наряду с указанными видами комиссий могут образовываться и межведомственные, например в соответствии с Порядком взаимодействия органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних в организации индивидуальной профилактической работы с несовершеннолетними и семьями, находящимися в социально опасном положении, Саратовской области. Следует также обратить внимание, что практика отдельных регионов в значительной степени различается в части формирования комиссий отдельных видов. Так, например, в отдельных субъектах комиссии формируются на региональном уровне, а также межведомственные комиссии. В других регионах межведомственные комиссии становятся республиканскими, т.е. в соответствии с [п. 1 настоящей статьи](#) - комиссиями субъекта РФ. Наряду с указанными видами выделяют и региональные комиссии, т.е. образуемые на территории отдельного субъекта РФ, которые по своей сути должны включать и республиканские комиссии, образованные на территории республик в составе РФ.

Закон относит определение порядка формирования комиссий по делам несовершеннолетних к **компетенции субъектов РФ**, что позволяет им в рамках реализации указанных полномочий формировать не только региональные, но и иные виды комиссий, например городские. Городская комиссия по делам несовершеннолетних ведет системную работу с родителями, не исполняющими обязанностей по воспитанию, обучению и содержанию своих детей. Например, в Саратове в течение одного только месяца городской комиссией по делам несовершеннолетних и защите их прав получено 24 сообщения о детях и подростках, поступивших в лечебно-профилактические учреждения города с травмами и отравлениями различного характера. В городскую комиссию ежедневно поступает мониторинг происшествий из комитета здравоохранения администрации МО "Город Саратов" по детям вышеуказанной категории, поступившим в ЛПУ.

Городская и районные комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав совместно со всеми органами и учреждениями системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних проводят работу с родителями, не исполняющими обязанностей по воспитанию, обучению и содержанию своих детей, отрицательно влияющими на их поведение либо жестоко обращающимися с ними <3>.

<3> <http://saratov.msu-russia.ru/news/saratov/14562.html>

Подобное деление комиссий на виды направлено на установление более тесного контакта с неблагополучными семьями, в которых дети лишены родительского контроля, а также повышение степени защищенности их прав и законных интересов, предотвращение травматизма и иных неблагоприятных последствий. В то же время следует заметить, что положения настоящего Закона носят общий характер и направлены на определение лишь основных направлений деятельности комиссий по делам несовершеннолетних, поскольку порядок их формирования и деятельности определяется непосредственно законами субъектов РФ. Таким образом, Российская Федерация осуществляет диспозитивное регулирование, позволяя субъектам самостоятельно определить наиболее важные и значимые направления деятельности указанных органов, а также порядок осуществления ими деятельности по решению задач, определенных настоящей [статьей](#). В рамках диспозитивного регулирования нормы настоящего [Закона](#) указывают лишь на утверждение Примерного [положения](#) о комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав, наделенного юридической силой в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 6 ноября 2013 г. N 995. Нормы указанного акта конкретизируют общие положения комментируемой [статьи](#), одновременно формируя систему комиссий за счет включения в нее:

- комиссий, созданных высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации и осуществляющих деятельность на территории субъектов Российской Федерации (комиссии субъектов Российской Федерации);

- комиссий, созданных органами местного самоуправления и осуществляющих деятельность на территории муниципальных образований субъектов Российской Федерации, - районные (городские), районные комиссии в городах (муниципальные комиссии).

2. Образование любого органа государственной власти или местного самоуправления предполагает, в первую очередь, определение целей и задач такого органа, решения которых определяет не только его внутреннюю структуру, но и порядок осуществления деятельности. Наиболее важные задачи комиссий по делам несовершеннолетних также регламентированы [п. 1 комментируемой статьи](#) и включают в себя:

- **координацию деятельности** органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних по предупреждению безнадзорности, беспризорности, правонарушений и антиобщественных действий несовершеннолетних. Являясь специально уполномоченным органом государственной власти в области защиты прав и законных интересов детей, комиссии призваны определять основные направления иных органов государственной власти и местного самоуправления в данной сфере, выявляя проблемы, требующие незамедлительного решения, а также наиболее эффективные способы достижения указанных целей;

- **выявление и устранение причин и условий**, способствующих безнадзорности и совершению правонарушений несовершеннолетних. Реализация данной задачи направлена на проведение анализа причин и условий безнадзорности и преступности несовершеннолетних лиц. Проведение тщательного детального анализа указанных фактов позволяет выявить предпосылки совершения рассматриваемым кругом субъектов противоправных деяний, а также отказа или лишения их семейного воспитания. При этом следует учитывать, что Семейный [кодекс](#) РФ в качестве одного из основных принципов семейного законодательства определяет приоритет семейного воспитания детей. В рамках реализации рассматриваемой задачи комиссий необходимо не только выявление причин и условий указанных негативных тенденций, но и своевременная их профилактика либо прекращение, в том числе и посредством изъятия ребенка из неблагополучной семьи. Так, например, с целью выявления семейного неблагополучия в образовательных учреждениях Тихорецкого района Краснодарского края была организована работа по обследованию жилищно-бытовых условий учащихся 1-х, 5-х и 10-х классов с оформлением акта обследования, с проведением дальнейшего анализа ситуации и при необходимости - планирования работы, направленной на оздоровление обстановки в семье. В результате

семьям, находящимся в социально опасном положении, были оказаны следующие услуги:

- оказана консультативная, психолого-педагогическая помощь - 62 семьям;
- оказано содействие в оформлении социальных выплат - 20 семьям;
- оказано содействие в сборе документов и трудоустройстве - 12 родителям;
- оказана натуральная помощь предметами одежды и обуви, продуктами питания - 118 семьям;
- оказано содействие в обеспечении топливом - 54 семьям;
- оказано содействие в прохождении лечения от алкогольной и наркотической зависимости - 9 чел. <4>.

<4> См. отчет о работе комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав администрации муниципального образования Тихорецкого района Краснодарского края за 1 полугодие 2012 года.

При рассмотрении дел об административных правонарушениях, комиссией также должна проводится работа по выяснению причин и условий, способствующих совершению административных правонарушений, а по результатам проведенной работы в адрес руководителей органов и учреждений системы профилактики, глав поселений комиссия вносит представления. Комиссией проводится ежемесячная сверка с отделом МВД России в части количества составленных и направленных в комиссию протоколов об административных правонарушениях;

- **выявление и пресечение случаев вовлечения** несовершеннолетних в совершение преступлений и антиобщественных действий. Ограничение степени ответственности несовершеннолетних лиц в значительной степени увеличивает количество случаев привлечения таких субъектов к совершению правонарушений. В этой связи роль полномочных органов сводится к предупреждению и пресечению преступных действий, в том числе изъятию несовершеннолетнего из преступной среды, исключению воздействия лиц, осуществляющих противоправную деятельность. Реализация указанного направления деятельности в большинстве своем носит формальный характер, поскольку требует от комиссии не только постоянного контроля за деятельностью лиц, вовлекшихся в совершение правонарушения, но и решения задач обеспечения его досуга в целях исключения повторного привлечения к противоправной деятельности. Контроль со стороны комиссии в большинстве своем носит фрагментарный характер. В то же время она не имеет необходимых средств, в том числе финансовых, и возможностей обеспечения досуга субъекта, а также реализации иных допустимых действий;

- **социально-педагогическая реабилитация** несовершеннолетних, находящихся в социально опасном положении. В большинстве своем данное направление реализуется в отношении несовершеннолетних лиц, осужденных к лишению свободы за совершение противоправного деяния. Однако социально опасное положение не ограничивается исключительно фактами противоправного поведения. Отсутствие необходимого и должного родительского контроля и внимания также создает потенциальную социальную опасность для личности несовершеннолетнего. При этом наиболее распространенной мерой воздействия в подобных ситуациях выступает лишь изъятие ребенка и помещение его в социальные учреждения, что не позволяет решить проблему социальной адаптации в корне. Более того, подобный подход нередко имеет прямо противоположные результаты - агрессию, социальную отрешенность, замкнутость, нигилизм по отношению к обществу и семье как одному из его институтов. По данным Комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав при Правительстве Саратовской области, одним из актуальных вопросов 2012 года стало проявление суицида в подростковой среде. В 2012 году в Саратовской области было зарегистрировано 50 суицидальных проявлений, в 2011 - 48. Из 50 суицидальных случаев 11 фактов - завершенные. Наибольшее количество суицидальных проявлений отмечается у подростков с 14 до 16 лет - 19, с 16 до 18 лет - 25. Подавляющее число случаев попыток суицида допущены несовершеннолетними, проживающими во внешне благополучных семьях, - 56%. Анализ данных показателей свидетельствует о необходимости формирования у несовершеннолетних мотивации на получение помощи психологов в проблемной ситуации. В этой связи Министерству образования области было рекомендовано активизировать работу, направленную на популяризацию деятельности телефонов доверия: размещать номера телефонов доверия на школьных принадлежностях, при проведении родительских собраний рекомендовать родителям записать номера телефонов доверия в мобильный телефон своих детей <5>.

<5> Информация о деятельности комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав при Правительстве Саратовской области за 2012 год. <http://saratov.gov.ru/government/structure/comunderage/news/detail.php?ID=82711>.

Анализ деятельности отдельных комиссий по делам несовершеннолетних свидетельствует о том, что в настоящее время существует объективная необходимость коренного изменения подходов к работе с лицами из неблагополучных семей, в первую очередь в вопросах их социальной адаптации, поскольку предоставленные комиссиям в настоящее время полномочия не позволяют в полной мере сформировать полноценную личность, которая впоследствии займет свое место в обществе. Достижение целей, стоящих перед комиссиями, возможно лишь в рамках реализации ими полномочий, предусмотренных [п. 2 настоящей статьи](#).

3. Анализ положений [п. 2 настоящей статьи](#) свидетельствует о том, что в большинстве своем деятельность комиссий по делам несовершеннолетних реализуется лишь в случае выявления фактов ненадлежащего обращения с детьми, вовлечения их в противоправную деятельность, а также иных отклонений от установленного порядка воспитания и содержания несовершеннолетних детей.

В качестве основного направления деятельности рассматриваемых органов выступает **защита и восстановление прав и законных интересов несовершеннолетних**. В целях обеспечения реализации указанного полномочия в ряде субъектов утверждены планы мероприятий по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, защите их прав и законных интересов. Особенностью данной деятельности является необходимость получения информации о нарушении прав несовершеннолетнего лица. В отсутствие такой информации защита и восстановление прав и законных интересов указанной категории лиц осуществляется в рамках проводимых контрольных мероприятий. Для обеспечения защиты и восстановления прав и законных интересов лиц, не достигших совершеннолетия, комиссии могут осуществлять систематические и разовые функции. К числу систематических видов деятельности можно отнести осуществление контрольно-надзорной деятельности, причем не только за обеспечением прав и законных интересов детей, но также и за деятельностью учреждений, в которые помещены такие субъекты.

Разовые мероприятия, как правило, связаны с изъятием ребенка из среды, в которой нарушаются или ущемляются его права и законные интересы, и помещением в соответствующее государственное учреждение. Принципиальное значение в данном случае имеет не столько сам факт перемещения ребенка, сколько его социальная адаптация к новым условиям жизнедеятельности и изменению привычных для него условий. Следует также обратить внимание на тот факт, что данный вид деятельности охватывает собой не только взаимодействие с неблагополучными детьми, но и их родителями, опекунами, попечителями, органами государственной власти и местного самоуправления и т.п.

Содержание детей в любых социальных и иных государственных учреждениях требует подготовки и оформления специального пакета документов. Качество их оформления непосредственно определяет последствия реализации соответствующего мероприятия. В первую очередь закон делает акцент на порядке оформления документации при помещении несовершеннолетнего субъекта в специальные учебно-воспитательные учреждения закрытого типа. Под такими учреждениями понимаются учебные заведения для лиц, совершивших социально опасные деяния <6>. К ним относятся специальные общеобразовательные школы и специальные ПТУ как открытого, так и закрытого типа.

<6> Бим-Бад Б.М. Педагогический энциклопедический словарь. М., 2002. Специальные учебно-воспитательные учреждения для несовершеннолетних. http://pedagogical_dictionary.academic.ru/3049/.

К **учреждениям открытого типа** относятся специальные общеобразовательные школы и другие учреждения для несовершеннолетних от 8 до 18 лет. Дети принимаются в эти учреждения на основании постановления комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, заключения медико-педагогической комиссии и с согласия несовершеннолетних, достигших 14-летнего возраста, их родителей или законных представителей. Основными задачами такого учреждения являются исправление и социальная реабилитация детей и подростков, их общее и профессиональное обучение.

К учреждениям закрытого типа относятся специальные общеобразовательные школы, специальные профессиональные училища, специальные (коррекционные) образовательные учреждения. В них направляются дети в возрасте от 11 до 18 лет: по постановлению судьи - несовершеннолетние, не подлежащие уголовной ответственности в связи с тем, что к моменту совершения общественно опасного деяния не достигли возраста, с которого наступает уголовная ответственность, и несовершеннолетние, достигшие возраста уголовной ответственности, но не подлежащие ей вследствие отставания в психическом развитии, не связанного с психическим расстройством, что не позволяло в момент совершения общественно опасного деяния в полной мере оценивать фактический характер и общественную опасность своего действия или бездействия или руководить им; по приговору суда - несовершеннолетние, осужденные за совершение преступления средней тяжести и освобожденные от наказания в соответствии со [ст. 92](#) Уголовного кодекса РФ.

Специальные (коррекционные) образовательные учреждения закрытого типа предназначены для несовершеннолетних, имеющих нарушения в психофизическом развитии и (или) заболевания. Обеспечение обязательного образования предполагает реализацию комиссией нескольких предусмотренных настоящей [статьей](#) полномочий: определение возможности продолжения обучения в общеобразовательном учреждении либо перевод в образовательное учреждение закрытого типа. В первом случае у комиссии возникает обязанность объективной оценки сложившейся ситуации, в том числе с учетом требований законодательства об образовании. Во втором случае продолжение обучения в открытом общеобразовательном учреждении признается недопустимым и возникает необходимость подготовки документов для перевода такого субъекта в учреждение закрытого типа. Следует также учитывать, что комиссия по делам несовершеннолетних не наделена собственной компетенцией по переводу несовершеннолетнего лица в закрытое образовательное учреждение. В этой связи она лишь готовит документы для принятия соответствующего решения уполномоченным субъектом. Принятие того или иного решения в данном случае напрямую зависит от грамотности исполнения обязанности комиссии по подготовке необходимых документов и обоснованию необходимости помещения субъекта в закрытое образовательное учреждение.

Наибольшую сложность в настоящее время представляет социальная адаптация несовершеннолетних, освобожденных из учреждений уголовно-исполнительной системы либо вернувшихся из специальных учебно-воспитательных учреждений. В первую очередь у таких субъектов возникает потребность в решении жилищного вопроса и проблемы трудоустройства. Как правило, большинство работодателей не готовы принять на работу лиц, пребывавших в учреждениях уголовно-исполнительной системы или специальных учебно-воспитательных учреждений.

Сам факт пребывания в указанных учреждениях свидетельствует об отклонении в поведении данного лица от модели поведения, признаваемой обществом социально полезной или социально допустимой. Если работодатель соглашается принять указанного субъекта на работу, то, как правило, ему предоставляется работа, не требующая какой-либо квалификации, образования и т.п., т.е. тяжелая работа с низкой оплатой труда, что не всегда соответствует социальному статусу несовершеннолетнего.

В то же время следует заметить, что действующее законодательство РФ во главе с [Конституцией](#) РФ запрещает необоснованный отказ в приеме на работу, что нередко допускается в отношении рассматриваемой категории лиц. В подобных ситуациях комиссии по делам несовершеннолетних не только осуществляют контроль за обеспечением бытовых условий несовершеннолетнего лица, но и обеспечивают непосредственную защиту прав и законных интересов такого лица в части обеспечения его трудоустройства и определения места жительства. Указанные проблемы в современном обществе представляют собой два краеугольных камня для любого человека, в связи с чем практическое решение данных проблем позволяет в большей степени достичь социальной адаптации такого лица. В качестве основных мероприятий по реализации указанного направления деятельности выступают совещания, семинары, круглые столы с работодателями и представителями кадровых служб предприятий и индивидуальными предпринимателями. Результатом такой работы является согласие организаций на заключение трудовых договоров с несовершеннолетними.

Решение жилищного вопроса представляет в настоящее время наиболее серьезную проблему, поскольку наличный жилой фонд не всегда соответствует требованиям действующего жилищного законодательства РФ, а предоставление соответствующего требованиям жилого помещения зачастую невозможно вследствие отсутствия таких помещений в составе жилого фонда соответствующего муниципального образования. Средства массовой информации также не раз указывали на неоднократное выявление фактов нарушений со стороны сотрудников уполномоченных органов государственной власти и местного самоуправления в вопросах предоставления жилых помещений несовершеннолетним лицам.

Достижение целей и решение задач, предусмотренных комментируемым Законом в отношении несовершеннолетних лиц, предполагает тесное взаимодействие уполномоченных субъектов не только с несовершеннолетними, но и с их ближайшим окружением, в том числе лицами, оказывающими непосредственное влияние на несовершеннолетних. Однако Закон ограничивает круг таких субъектов лишь самими несовершеннолетними и их законными представителями. Воздействие на несовершеннолетних и их законных представителей направлено на обеспечение ребенку нормальных условий проживания. В этой связи такое воздействие охватывает собой комплекс мер как нравственного, социального, педагогического, так и правового характера.

Анализ отчетов, представляемых комиссиями по делам несовершеннолетних отдельных регионов, позволяет говорить о том, что в большинстве случаев их деятельность по реализации рассматриваемого полномочия ограничивается проведением бесед с законными представителями и самими несовершеннолетними, а также привлечением указанных субъектов к юридической ответственности, в первую очередь административной. КоАП РФ предусматривает широкий перечень составов административных правонарушений в области обеспечения и защиты прав и законных интересов несовершеннолетних. В большинстве случаев применение ответственности за предусмотренные ими деяния связано с назначением штрафных санкций. Однако вследствие асоциального поведения, отсутствия постоянного места работы и дохода такие субъекты назначенный им штраф не уплачивают. Даже в рамках исполнительного производства взыскание штрафов в данном случае значительно затруднено. Применение социальной ответственности в ее широком понимании, как правило, также не позволяет достичь установленных целей вследствие аморальности образа жизни большинства рассматриваемых субъектов.

Комиссии по делам несовершеннолетних представляют собой элемент единой системы государственной власти, в связи с чем их деятельность должна осуществляться в единстве и координации деятельности с иными органами государственной власти. В этой связи Закон возлагает на комиссии обязанность по представлению отчетов о работе по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних. Отчет представляется в соответствии с подчиненностью соответствующей комиссии: комиссия субъекта РФ представляет отчет в органы государственной власти соответствующего региона, на территории которого она осуществляет свою деятельность; муниципальные комиссии - в органы местного самоуправления.

Анализ положений комментируемой статьи позволяет выделить ряд несоответствий отдельных предписаний. Так, согласно [п. 1 комментируемой статьи](#), комиссии по делам несовершеннолетних образуются на территории субъектов РФ. Согласно [п. 2 комментируемой статьи](#) отчетность представляется комиссиями в органы государственной власти субъектов РФ и (или) органы местного самоуправления. Исходя из указанных предписаний, региональные комиссии обязаны представлять отчеты органам субъекта РФ и органам местного самоуправления, что не в полной мере соответствует общей концепции формирования органов власти в России. В этой связи возникает необходимость формирования иерархии комиссий с разграничением их компетенции, обязанностей и отчетности.

4. Деятельность любого органа государственной власти является формализованной, т.е. требует соблюдения не только установленной процедуры деятельности, но и формы принятия решений. [Пункт 3 статьи 11](#) устанавливает в качестве единственно допустимой и возможной формы принятия решения комиссией по делам несовершеннолетних - постановление. В данном случае постановление не обладает свойством нормативности, а носит индивидуальный характер, поскольку связано с установлением факта правонарушения конкретного субъекта и применением к нему мер ответственности. Однако независимо от характера постановления оно является обязательным для всех субъектов, в первую очередь органов государственной власти и местного самоуправления.

Комиссия по делам несовершеннолетних может издавать следующие виды постановлений:

- постановление о назначении административного наказания;
- постановление о прекращении производства по делу об административном правонарушении;
- постановление о взыскании административного штрафа по делу об административном правонарушении и о привлечении лица, не уплатившего административный штраф, к административной ответственности в соответствии с [ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ](#);
- постановление о прекращении исполнения постановления о назначении административного наказания.

Структура постановления комиссии независимо от его содержания является единой и традиционно включает в себя четыре основных части:

- **вводная** - отражает наименование комиссии, а также время вынесения постановления, субъектов в отношении которых оно вынесено, т.е. фактически призвано определить субъектов правоотношений, а также сущность правоотношения, в рамках которого вынесен данный акт;

- **описательная** - отражает сущность действий (бездействия), вследствие которых выносится постановление, результаты рассмотрения дела, установленные обстоятельства;

- **мотивировочная** - отражает ссылку на действующие правовые нормы, устанавливающие факт совершения правонарушения либо свидетельствующие о его отсутствии в действиях лица, привлекаемого к ответственности;

- **резолютивная** - отражает решение, принятое уполномоченным органом - комиссией по делам несовершеннолетних на основании установленных обстоятельств и применения норм действующего законодательства. В большинстве случаев речь идет о привлечении субъекта к ответственности либо отказе в возбуждении административного производства и т.п. Как правило, суть резолютивной части отражается в самом наименовании постановления, вынесенного по конкретному делу.

Исполнение постановления осуществляется уполномоченными органами государственной власти местного самоуправления в их совокупности и взаимодействии, что позволяет достичь более высоких результатов правоприменительной деятельности. Однако следует заметить, что в первую очередь такая деятельность должна быть слаженной и согласованной, направленной на обеспечение защиты прав и законных интересов несовершеннолетних лиц, которые в настоящее время выступают в качестве одной из самых незащищенных категорий в России.

Статья 12. Органы управления социальной защитой населения и учреждения социального обслуживания

Комментарий к [статье 12](#)

1. Управление социальной защитой населения представляет собой комплексную деятельность различных органов государственной власти и местного самоуправления, непосредственно занимающихся проблемами социальной помощи населению (министерства, комитеты, департаменты, управления, отделы социальной защиты населения, трудовые коллективы и т.п.). Прежде чем говорить о деятельности управления социальной защиты, необходимо определить содержание понятия "социальная защита". **Социальная защита** рассматривается как совокупность законодательно закрепленных экономических и правовых гарантий, обеспечивающих соблюдение важнейших социальных прав граждан. Это охрана материнства и детства, труда и здоровья граждан, развитие системы социальных служб <7>. Социальная защита населения в широком смысле этого понятия - это совокупность социально-экономических мероприятий, проводимых государством и направленных на обеспечение нетрудоспособных граждан Российской Федерации. В первоочередном порядке в социальной защите в Российской Федерации нуждаются дети с девиантным поведением, т.е. та категория, на которую непосредственно распространяются нормы настоящего [Закона](#).

<7> <http://www.classs.ru/library/node/2707>

Применительно к предмету правового регулирования комментируемого [Закона](#) органы социальной защиты населения следует рассматривать в качестве органов общей компетенции, поскольку полномочия в области профилактики безнадзорности реализуются ими наряду с компетенцией в иных сферах деятельности. Традиционно данная категория органов воспринимается в качестве субъектов, уполномоченных на назначение пенсий и пособий различным категориям граждан. Однако это никоим образом не умаляет значение их деятельности в рассматриваемой сфере.

Управление обеспечивает в пределах своей компетенции проведение единой политики по социальной поддержке граждан и социальной помощи, а также в сфере охраны здоровья. Например, Управление социальной защиты населения муниципального образования "Город Оренбург" в рассматриваемой сфере

наделено такими полномочиями, как выдача талонов на горячее питание детям из семей, находящихся в трудной жизненной ситуации, в столовых муниципальных образовательных учреждений начального общего, основного общего и среднего (полного) общего образования города.

Пункт 1 комментируемой статьи наиболее широко трактует полномочия управления социальной защиты населения, наделяя его рядом функций в области профилактики безнадзорности, причем спектр таких полномочий достаточно широк. По своей сути комментируемые положения отражают ряд направлений деятельности органов социальной защиты населения, которые подпадают под действие норм Закона N 120-ФЗ.

В качестве одного из основных направлений деятельности органов социальной защиты населения Закон определяет профилактику безнадзорности. Следует заметить, что данное направление деятельности реализуется рассматриваемыми органами наряду с иными полномочиями. Анализ отчетов, представленных управлениями в органы государственной власти, свидетельствует о том, что именно данные органы в полном объеме обладают сведениями о малоимущих и неблагополучных семьях, поскольку именно они и являются основными клиентами рассматриваемых органов, обращаясь к ним за различными формами защиты и поддержки. Таким образом, в качестве одного из наиболее значимых профилактических мероприятий, проводимых органами социальной защиты, выступает определение круга потенциально неблагополучных семей, т.е. таких семей, дети в которых не имеют надлежащего контроля и надзора со стороны их законных представителей. С момента выявления таких семей им уделяется повышенное внимание, в том числе систематически проводятся мероприятия, направленные на предотвращение безнадзорности.

Например, Управлением социальной защиты населения администрации муниципального района "Город Валуйки и Валуйский район" систематически проводят тематические встречи с представителями рискованной группы населения, в рамках которых освещаются вопросы внимания родителей к личности ребенка - как помочь каждому ребенку и семье в целом? Как предупредить возможные проблемы и трудности? Как оградить детей от дурного влияния улицы и как детям вести себя? Примечательным является сочетание деятельности различных органов и ведомств, наделенных рядом функций в рассматриваемой сфере, в частности, социальный педагог районного психолого-педагогического центра рассказала собравшимся об ответственности за свои поступки. Инспектор по делам несовершеннолетних ОВД по г. Валуйки и Валуйскому району ознакомила собравшихся с порядком рассмотрения вопросов комиссией по делам несовершеннолетних и защите их прав, рассказала об ответственности родителей за поведение детей, о мерах, применяемых к родителям, чьи дети нарушают действующее законодательство. Большое внимание было уделено контролю родителей за местонахождением детей в вечернее и ночное время. В форме дискуссии обсуждался вопрос о порядке разбирательства по любым материалам, поступающим в органы внутренних дел. Помощник прокурора Валуйской межрайонной прокуратуры ознакомил собравшихся со службами, занимающимися вопросами профилактики безнадзорности и беспризорности несовершеннолетних, отдельное внимание уделено теме детских и подростковых суицидов, обратив особое внимание собравшихся ребят, что ни одна проблема, возникающая у них в жизни, никакая безответная любовь не стоит человеческой жизни. Все проблемы можно решить, обсудив их со своими родителями, обратившись за помощью к психологу.

Психолог Валуйского районного суда объяснила родителям причины семейных разногласий в воспитании детей, рассказала о действиях суда в решении вопросов, связанных с совершением детьми правонарушений, или в ситуациях, когда преступления совершаются в отношении детей <8>. В заключение встречи состоялся просмотр видеороликов, посвященных профилактике наркомании, табакокурения и вниманию родителей к своим детям.

<8> <http://www.valuszn.ru/meropriyatiya/profilaktika>

Таким образом, информационное взаимодействие было направлено не только родителям или законным представителям, но и самим ребятам, т.е. всем субъектам из так называемой группы риска.

Большинство органов государственной власти и местного самоуправления наделяются и контрольными функциями. Не являются исключением и органы социальной защиты населения. Несмотря на то что они являются органами общей компетенции в вопросах профилактики безнадзорности, закон предоставляет им полномочия в части контроля деятельности специализированных учреждений для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации, иных учреждений и служб, предоставляющих социальные услуги

несовершеннолетним и их семьям. Следует обратить внимание, что в отличие от иных уполномоченных органов в данном случае контроль осуществляется не за неблагополучными семьями и детьми, а за организациями и учреждениями, предоставляющими социальные услуги указанным категориям субъектов. Именно указанные юридические лица попадают в поле зрения органов социальной защиты населения. Таким образом, закон гарантирует гражданам надлежащее качественное предоставление социальных услуг, в том числе и в части профилактики безнадзорности и борьбы с ней.

Вторым фактором выступает развитие социальных учреждений, за деятельностью которых осуществляют контроль управления социальной защиты населения. Такие учреждения должны соответствовать потребностям обращающихся к ним граждан, что требует своевременной модернизации, расширения спектра оказываемых услуг и т.п. Обеспечением социального питания проблему безнадзорности не решить, в этой связи необходимо комплексное оказание социальной поддержки и защиты, что, в свою очередь, требует обеспечения комплексности и в деятельности социальных учреждений. Развитие указанных структур должно быть не только объективным, обоснованным и своевременным, но в первую очередь комплексным, что позволит решить ряд субъективных задач каждой отдельной личности.

Развитие социальных объектов наряду с моральной модернизацией требует одновременно и физического (технического) совершенствования. Данный вид развития достигается по смыслу закона за счет внедрения современных методик и технологий социальной реабилитации. Именно развитие учреждений и служб, предоставляющих социальные услуги несовершеннолетним и их семьям, способствует своевременному оказанию необходимой помощи несовершеннолетним.

Закон рассматривает перечень полномочий органов социальной защиты населения в данной сфере в качестве закрытого, не допуская возможности их расширения. Однако общий характер таких полномочий свидетельствует, что деятельность указанных органов направлена на обеспечение всесторонней и необходимой помощи и защиты в каждом конкретном случае. При этом, оказывая такую помощь или защиту, следует руководствоваться принципом "Не навреди!".

2. Положения **п. 2 комментируемой статьи** направлены в первую очередь на определение структуры органов социальной защиты населения, реализующих полномочия в сфере социальной защиты несовершеннолетних. Закон определяет их как учреждения социального обслуживания, т.е. учреждения (или отделения учреждения), которые обеспечивают предоставление социальных услуг разового характера гражданам, остро нуждающимся в социальной поддержке. В самом общем виде учреждение представляет собой государственное (муниципальное) учреждение, финансовое обеспечение выполнения функций которого, в том числе по оказанию государственных (муниципальных) услуг физическим и юридическим лицам в соответствии с государственным (муниципальным) заданием, осуществляется за счет средств соответствующего бюджета. Таким образом, Закон указывает на тесную связь субъекта, оказывающего социальную помощь и защиту, с государством.

К числу таких учреждений **Закон относит:**

- **территориальные центры социальной помощи** семье и детям образуются, как правило, в рамках отдельного субъекта РФ или муниципального образования, например Государственное бюджетное учреждение социального обслуживания населения Свердловской области "Центр социальной помощи семье и детям города Первоуральска", Территориальный центр социальной помощи семье и детям Железнодорожного района города Барнаула. Основным принципом организации центров данного типа является оказание помощи социально незащищенным слоям населения на соответствующей территории. Предметом деятельности центров является комплексное социальное обслуживание семей, женщин, детей и отдельных граждан, находящихся в трудной жизненной ситуации и нуждающихся в социальной поддержке.

Основными целями деятельности центров являются:

- профилактика семейного неблагополучия и социального сиротства детей, восстановление благоприятной для воспитания ребенка семейной среды;
- реализация прав граждан, семьи и детей на защиту и помощь со стороны государства;
- содействие в семейном жизнеустройстве детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

Миссия центра - психологическая, юридическая, педагогическая и социально-медицинская помощь семьям и отдельным гражданам (в первую очередь детям и женщинам), находящимся в кризисном и опасном для физического и душевного здоровья состоянии или трудной жизненной ситуации;

- **центры психолого-педагогической помощи населению** - это учреждения, предназначенные для обеспечения психологической защищенности населения, поддержки и укрепления его психического здоровья, создания благоприятных социально-педагогических и социально-психологических условий для семейного воспитания детей.

Центр психолого-педагогической помощи - единственное специализированное учреждение, оказывающее психологические услуги населению;

- **центры экстренной психологической помощи** - учреждения для обеспечения психологической защищенности населения, равно как и иные субъекты, предусмотренные настоящей **статьей**. Определяющим в данном случае является экстренный характер помощи, т.е. возможность ее получения непосредственно сразу в момент обращения. Как правило, такие центры работают в круглосуточном режиме. В настоящее время формирование интернет-центров позволяет сократить время оказания психологической помощи. Ярким примером центра экстренной помощи выступает интернет-служба экстренной психологической помощи МЧС РФ <9>;

<9> <http://www.psi.mchs.gov.ru/>

- **иные учреждения** социального обслуживания - данная категория субъектов указывает на открытый характер учреждений социального обслуживания населения. Таким образом, оказание помощи несовершеннолетним может осуществлять практически любое учреждение, наделенное соответствующими полномочиями. Определяющим в данном случае является функциональное и целевое назначение такого субъекта, т.е. достижение целей и решение задач, установленных настоящей статьей для соответствующих субъектов. В то же время открытый характер перечня социальных учреждений не требует систематической корректировки правовых предписаний настоящего **Закона**, поскольку любая вновь образованная категория учреждений подпадает под понятие "иные учреждения", а значит, может в полной мере осуществлять соответствующую деятельность, предусмотренную ее учредительными документами. Определяющим критерием в данном случае является единство целей и задач таких субъектов.

3. В целях обеспечения эффективной деятельности учреждения социального обслуживания наряду с регламентацией функций самих учреждений **Закон** конкретизирует и ряд полномочий их должностных лиц, направленных на осуществление социальной помощи и поддержки населения. Должностные лица таких учреждений вправе осуществлять непосредственное взаимодействие с поднадзорными (подопечными) несовершеннолетними лицами, в частности посещать несовершеннолетних, проводить беседы как с ними, так и с их законными представителями. Следует обратить внимание, что указанные мероприятия должны быть реализованы в соответствии с установленными правилами. Однако действующее законодательство не предусматривает единого консолидированного свода таких правил.

Так, по общему правилу встречи с несовершеннолетними лицами должны проводиться в дневное время без ущерба для их образовательной и иной повседневной жизни. Причем такие встречи и беседы, как правило, проводятся в присутствии законных представителей несовершеннолетнего. Указанные действия направлены на своевременное выявление фактов нарушения или ущемления прав и законных интересов несовершеннолетних лиц, а также пресечение указанных фактов. В этой связи указанные мероприятия носят профилактический характер, т.е. в большинстве своем направлены не столько на пресечение нарушений, сколько на их предупреждение.

В рамках предоставленных им полномочий органы социальной защиты населения должны обладать необходимой информацией в отношении каждого подопечного несовершеннолетнего лица и условий его жизнедеятельности. В этой связи **Закон** расширяет круг их полномочий, предоставляя возможность запрашивать у государственных органов и учреждений информацию о несовершеннолетнем и условиях его проживания, обучения и т.п. Следует обратить внимание, что положения **п. 3 настоящей статьи** призваны определить права органов социальной защиты населения, в связи с чем должностные лица таких органов самостоятельно

оценивают необходимость реализации указанных положений, а также круг органов и организаций, в которые может быть направлен запрос, и объем истребуемой информации.

Таким образом, **Закон** наделяет органы социальной защиты населения широкими полномочиями в целях обеспечения надлежащего исполнения ими обязанностей, оказания своевременной помощи несовершеннолетним. Анализ положений настоящей статьи позволяет говорить о том, что в большинстве своем деятельность данной категории органов направлена на профилактику нарушений прав и законных интересов несовершеннолетних граждан, что не лишает их и ряда полномочий в части пресечения противоправной деятельности в отношении лица, не достигшего совершеннолетия. Указанные обстоятельства свидетельствуют о комплексном подходе к обеспечению и защите прав несовершеннолетних лиц всеми уполномоченными субъектами, в первую очередь органами государственной власти и местного самоуправления, учреждениями и организациями всех форм собственности, что соответствует не только основным конституционным принципам, но и требованиям международных правовых норм.

Статья 13. Специализированные учреждения для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации

Комментарий к [статье 13](#)

1. Комментируемая [статья](#) содержит в себе закрытый перечень специализированных учреждений для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации, а также регламентирует категории несовершеннолетних, принимаемых в такие учреждения, основания их приема, полномочия этих учреждений и их должностных лиц.

Специализированные учреждения для несовершеннолетних в применении к данной [статье](#) - это учреждения, целью создания и функционирования которых является оказание социальной помощи несовершеннолетним гражданам, направленной на их социальную реабилитацию. Понятие **социальной реабилитации ребенка** регламентировано [ст. 1](#) Федерального закона от 24 июля 1998 г. N 124-ФЗ "Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации" - это мероприятия по восстановлению утраченных ребенком социальных связей и функций, восполнению среды жизнеобеспечения, усилению заботы о нем.

Согласно [ст. 120](#) ГК РФ учреждением признается некоммерческая организация, созданная собственником для осуществления управленческих, социально-культурных или иных функций некоммерческого характера. Права учреждения на имущество, закрепленное за ним собственником, а также на имущество, приобретенное учреждением, определяются на праве оперативного управления.

ГК РФ установлено, что учреждение может быть создано гражданином или юридическим лицом (частное учреждение) либо соответственно Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации, муниципальным образованием (государственное или муниципальное учреждение). Комментируемая [статья](#) предусматривает создание специализированных учреждений для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации, только субъектами РФ и муниципальными образованиями, исключая таким образом наличие частных и федеральных учреждений такого типа.

Согласно [ст. 120](#) ГК РФ государственное или муниципальное учреждение может быть автономным, бюджетным или казенным учреждением.

Автономное учреждение отвечает по своим обязательствам всем находящимся у него на праве оперативного управления имуществом, за исключением недвижимого имущества и особо ценного движимого имущества, закрепленных за автономным учреждением собственником этого имущества или приобретенных автономным учреждением за счет выделенных таким собственником средств. Собственник имущества автономного учреждения не несет ответственности по обязательствам автономного учреждения.

Бюджетное учреждение отвечает по своим обязательствам всем находящимся у него на праве оперативного управления имуществом, как закрепленным за бюджетным учреждением собственником имущества, так и приобретенным за счет доходов, полученных от приносящей доход деятельности, за исключением особо ценного движимого имущества, закрепленного за бюджетным учреждением собственником этого имущества или приобретенного бюджетным учреждением за счет выделенных собственником имущества бюджетного учреждения средств, а также недвижимого имущества. Собственник имущества бюджетного

учреждения не несет ответственности по обязательствам бюджетного учреждения.

Специализированные учреждения для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации, относятся к органам управления социальной защитой населения. Комментируемая [статья](#) устанавливает следующие виды таких учреждений:

1) **социально-реабилитационные центры для несовершеннолетних, осуществляющие профилактику безнадзорности и социальную реабилитацию несовершеннолетних, оказавшихся в трудной жизненной ситуации.** Данный тип учреждений действует на основании устава социально-реабилитационного центра для несовершеннолетних, который разрабатывается и утверждается учредителем в установленном порядке с обязательным согласованием с ведомственными органами социальной защиты. Устав разрабатывается на основе Примерного [положения](#) о социально-реабилитационном центре для несовершеннолетних, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 27 ноября 2000 г. N 896 (далее - Примерное положение о центре).

Социально-реабилитационный центр для несовершеннолетних является специализированным учреждением, создаваемым в системе социальных служб органов социальной защиты населения субъектов РФ или органов местного самоуправления.

Основными задачами центра являются профилактика безнадзорности и беспризорности, а также социальная реабилитация несовершеннолетних, оказавшихся в трудной жизненной ситуации.

Центр создается, реорганизуется и ликвидируется по решению органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации или по решению органов местного самоуправления в порядке, установленном законодательством Российской Федерации. Допускается совместное учредительство центра.

Согласно Примерному положению о центре центр может создаваться из расчета одно учреждение на 5 - 10 тыс. детей, проживающих в городе (районе). При наличии в городе (районе) менее 5 тыс. детей может создаваться один центр.

Центр является юридическим лицом, владеет закрепленным за ним в оперативном управлении имуществом, имеет расчетный и другие счета в кредитных организациях, смету, печать установленного образца, штамп и бланки со своим наименованием.

В центре могут быть образованы приемное отделение, группа длительного пребывания, социальная гостиница, семейная воспитательная группа, отделения диагностики и социальной реабилитации, социально-правовой помощи, перевозки несовершеннолетних, а также иные подразделения, необходимые для реализации основных задач.

В соответствии со своими задачами центр:

а) обеспечивает временное проживание несовершеннолетних, оказавшихся в трудной жизненной ситуации;

б) принимает участие в выявлении и устранении причин и условий, способствующих безнадзорности и беспризорности несовершеннолетних;

в) оказывает помощь в восстановлении социального статуса несовершеннолетних в коллективах сверстников по месту учебы, работы, жительства, содействует возвращению несовершеннолетних в семьи;

г) оказывает социальную, психологическую и иную помощь несовершеннолетним, их родителям (законным представителям) в ликвидации трудной жизненной ситуации;

д) разрабатывает и реализует программы социальной реабилитации несовершеннолетних, направленные на выход из трудной жизненной ситуации;

е) обеспечивает защиту прав и законных интересов несовершеннолетних;

ж) организует медицинское обеспечение и обучение несовершеннолетних, содействует их

профессиональной ориентации и получению ими специальности;

з) содействует органам опеки и попечительства в устройстве несовершеннолетних, оставшихся без попечения родителей;

и) уведомляет родителей несовершеннолетних (их законных представителей), органы опеки и попечительства о нахождении несовершеннолетних в центре;

к) на основании проверки целесообразности возвращения в семьи несовершеннолетних, самовольно ушедших из них, приглашает родителей (их законных представителей) для решения вопроса о возвращении им несовершеннолетних;

л) на основании проверки целесообразности возвращения несовершеннолетних в образовательные учреждения для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, или другие детские учреждения вызывает представителей этих учреждений для решения вопроса о возвращении им несовершеннолетних, самовольно ушедших из указанных учреждений.

В центр круглосуточно принимаются несовершеннолетние в возрасте от 3 до 18 лет, обратившиеся за помощью самостоятельно, по инициативе родителей (их законных представителей), направленные (поступившие) по другим основаниям в соответствии с законодательством Российской Федерации независимо от места жительства. При поступлении ребенка в возрасте до 3 лет он направляется в соответствующее учреждение.

Несовершеннолетние находятся в центре в течение времени, необходимого для оказания социальной помощи и (или) социальной реабилитации и решения вопросов их дальнейшего устройства в соответствии с законодательством Российской Федерации. Несовершеннолетние содержатся в центре на полном государственном обеспечении;

2) социальные приюты для детей, обеспечивающие временное проживание и социальную реабилитацию несовершеннолетних, оказавшихся в трудной жизненной ситуации и нуждающихся в экстренной социальной помощи государства.

Деятельность социального приюта для детей (далее именуется - приют), являющегося специализированным учреждением, создаваемым в системе социальных служб органов социальной защиты населения субъектов Российской Федерации или органов местного самоуправления регулируется Примерным [положением](#) о социальном приюте для детей, утвержденным Постановлением Правительства РФ от 27 ноября 2000 г. N 896 (далее по тексту - Примерное положение о приюте).

На основании Примерного положения о приюте приют разрабатывает свой устав, который утверждается в порядке, установленном законодательством РФ. Основной задачей приюта является оказание экстренной социальной помощи несовершеннолетним, оказавшимся в трудной жизненной ситуации. Приют является юридическим лицом, владеет закрепленным за ним в оперативном управлении имуществом, имеет расчетный и другие счета в кредитных организациях, смету, печать установленного образца, штамп и бланки со своим наименованием. В приюте могут быть образованы приемное отделение, социальная гостиная, семейная воспитательная группа, отделения диагностики и социальной реабилитации, социально-правовой помощи, перевозки несовершеннолетних, а также иные подразделения, необходимые для реализации основных задач.

Приют может создаваться из расчета одно учреждение на 5 - 10 тыс. детей, проживающих в городе (районе). При наличии в городе (районе) менее 5 тыс. детей может создаваться один приют.

В соответствии со своими задачами приют:

а) совместно с органами и учреждениями образования, здравоохранения, внутренних дел и другими организациями осуществляет мероприятия по выявлению детей, нуждающихся в экстренной социальной помощи;

б) обеспечивает временное проживание несовершеннолетних, оказавшихся в трудной жизненной ситуации;

в) оказывает социальную, психологическую и иную помощь несовершеннолетним, их родителям (законным представителям) в ликвидации трудной жизненной ситуации, восстановлении социального статуса несовершеннолетних в коллективах сверстников по месту учебы, работы, жительства, содействует возвращению несовершеннолетних в семьи;

г) обеспечивает защиту прав и законных интересов несовершеннолетних;

д) организует медицинское обеспечение и обучение несовершеннолетних, находящихся в приюте;

е) содействует органам опеки и попечительства в устройстве несовершеннолетних, оставшихся без попечения родителей;

ж) уведомляет родителей несовершеннолетних (их законных представителей), органы опеки и попечительства о нахождении несовершеннолетних в приюте;

з) на основании проверки целесообразности возвращения в семьи несовершеннолетних, самовольно ушедших из них, приглашает родителей (их законных представителей) для решения вопроса о возвращении им несовершеннолетних;

и) на основании проверки целесообразности возвращения несовершеннолетних в образовательные учреждения для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, или другие детские учреждения вызывает представителей этих учреждений для решения вопроса о возвращении им несовершеннолетних, самовольно ушедших из указанных учреждений.

В приют круглосуточно принимаются несовершеннолетние в возрасте от 3 до 18 лет, обратившиеся за помощью самостоятельно, по инициативе родителей (их законных представителей), направленные (поступившие) по другим основаниям независимо от места жительства. При поступлении ребенка в возрасте до 3 лет он направляется в соответствующее учреждение.

Несовершеннолетние находятся в приюте в течение времени, необходимого для оказания им экстренной социальной помощи и решения вопросов их дальнейшего устройства.

Финансирование приюта осуществляется в установленном порядке за счет средств бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов. Финансирование приюта может осуществляться на основе нормативов, определяемых на одного воспитанника в зависимости от вида учреждения. Привлечение приютом дополнительных средств за счет добровольных пожертвований физических и юридических лиц и других источников не влечет за собой снижения финансирования приюта за счет средств его учредителя (учредителей);

3) центры помощи детям, оставшимся без попечения родителей, предназначенные для временного содержания несовершеннолетних, оставшихся без попечения родителей или иных законных представителей, и оказания им содействия в дальнейшем устройстве.

Центр помощи детям, оставшимся без попечения родителей (далее именуется - центр), является специализированным учреждением, создаваемым в системе социальных служб органов социальной защиты населения субъектов РФ или органов местного самоуправления. Его деятельность регламентируется Примерным [положением](#) о центре помощи детям, оставшимся без попечения родителей, утвержденным Постановлением Правительства РФ от 27 ноября 2000 г. N 896 (далее по тексту - Примерное положение о центре помощи).

Основными задачами центра являются временное содержание несовершеннолетних, оставшихся без попечения родителей, и содействие в их дальнейшем устройстве. Центр создается, реорганизуется и ликвидируется по решению органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации или по решению органов местного самоуправления в порядке, установленном законодательством Российской Федерации. Допускается совместное учредительство центра. В центре могут быть образованы приемное отделение, группа длительного пребывания, отделения диагностики и социальной реабилитации, социально-правовой помощи, а также иные подразделения, необходимые для реализации основных задач.

Центр может создаваться из расчета одно учреждение на 5 - 10 тыс. детей, проживающих в городе (районе). При наличии в городе (районе) менее 5 тыс. детей может создаваться один центр.

В соответствии со своими задачами центр:

- а) совместно с органами и учреждениями образования, здравоохранения, внутренних дел и других организаций осуществляет мероприятия по выявлению детей, оставшихся без попечения родителей;
- б) обеспечивает временное содержание несовершеннолетних, оставшихся без попечения родителей;
- в) разрабатывает и реализует программы социальной реабилитации несовершеннолетних, направленные на их дальнейшее устройство;
- г) обеспечивает защиту прав и законных интересов несовершеннолетних;
- д) содействует органам опеки и попечительства в устройстве несовершеннолетних, оставшихся без попечения родителей;
- е) организует медицинское обеспечение и обучение несовершеннолетних, находящихся в центре, содействует их профессиональной ориентации и получению ими специальности.

В центр круглосуточно принимаются несовершеннолетние в возрасте от 3 до 18 лет, оставшиеся без попечения родителей, обратившиеся за помощью самостоятельно, направленные (поступившие) по другим основаниям в соответствии с законодательством Российской Федерации, независимо от места жительства. При поступлении ребенка в возрасте до 3 лет он направляется в соответствующее учреждение.

Несовершеннолетние находятся в центре в течение времени, необходимого для решения вопросов их дальнейшего устройства в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Финансирование центра осуществляется в установленном порядке за счет средств бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов. Финансирование центра может осуществляться на основе нормативов, определяемых на одного воспитанника в зависимости от вида учреждения. Привлечение центром дополнительных средств за счет добровольных пожертвований физических и юридических лиц и других источников не влечет за собой снижения финансирования центра за счет средств его учредителя (учредителей).

2. Комментируемая [статья](#) устанавливает круг несовершеннолетних граждан, принимаемых в специализированные учреждения для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации:

- 1) оставшиеся без попечения родителей или иных законных представителей.

Статьей 121 СК РФ предусмотрены случаи, когда дети считаются оставшимися без попечения родителей: смерть родителей, лишение их родительских прав, ограничение их в родительских правах, признание родителей недееспособными, болезнь родителей, длительное отсутствие родителей, уклонение родителей от воспитания детей или от защиты их прав и интересов, в том числе при отказе родителей взять своих детей из образовательных организаций, медицинских организаций, организаций, оказывающих социальные услуги, или аналогичных организаций, создание действиями или бездействием родителей условий, представляющих угрозу жизни или здоровью детей либо препятствующих их нормальному воспитанию и развитию, а также иные случаи отсутствия родительского попечения;

- 2) проживающие в семьях, находящихся в социально опасном положении.

Ст. 1 комментируемого Закона содержит понятие **семьи, находящейся в социально опасном положении**, - семья, имеющая детей, находящихся в социально опасном положении, а также семья, где родители или иные законные представители несовершеннолетних не исполняют своих обязанностей по их воспитанию, обучению и (или) содержанию и (или) отрицательно влияют на их поведение либо жестоко обращаются с ними. **Законом** г. Москвы от 9 июля 2008 г. N 34 "О социальном обслуживании населения города Москвы" дано понятие **социально опасного положения** - совокупность факторов и условий, вызывающих неблагоприятное социальное положение семьи или гражданина, внутрисемейные конфликты, противоправное поведение родителей или иных законных представителей несовершеннолетних, неисполнение ими своих обязанностей по воспитанию детей, их обучению и (или) содержанию, жестокое обращение с детьми;

- 3) заблудившиеся или подкинутые;

4) самовольно оставившие семью, самовольно ушедшие из организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, за исключением лиц, самовольно ушедших из специальных учебно-воспитательных учреждений закрытого типа;

5) не имеющие места жительства, места пребывания и (или) средств к существованию.

Местом жительства признается место, где гражданин постоянно или преимущественно проживает. Согласно ст. 2 Закона РФ от 25 июня 1993 г. N 5242-1 "О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации" (далее - Закон N 5242-1) **место жительства** - это жилой дом, квартира, служебное жилое помещение, специализированные дома (общежитие, гостиница-приют, дом маневренного фонда, специальный дом для одиноких престарелых, дом-интернат для инвалидов, ветеранов и другие), а также иное жилое помещение, в котором гражданин постоянно или преимущественно проживает в качестве собственника, по договору найма (поднайма), договору аренды либо на иных основаниях, предусмотренных законодательством РФ. Местом жительства гражданина, относящегося к коренному малочисленному народу Российской Федерации, ведущего кочевой и (или) полукочевой образ жизни и не имеющего места, где он постоянно или преимущественно проживает, в соответствии с **Законом** N 5242-1 может быть признано одно из поселений, находящихся в муниципальном районе, в границах которого проходят маршруты кочевий данного гражданина.

Пунктом 3 Правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, утвержденных Постановлением Правительства РФ от 17 июля 1995 г. N 713, установлено, что **местом жительства** является место, где гражданин постоянно или преимущественно проживает в качестве собственника, по договору найма (поднайма), социального найма либо на иных основаниях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, - жилой дом, квартира, служебное жилое помещение, специализированные дома (общежитие, гостиница-приют, дом маневренного фонда, специальный дом для одиноких и престарелых, дом-интернат для инвалидов, ветеранов и другие), а также иное жилое помещение. **Местом пребывания** является место, где гражданин временно проживает, - гостиница, санаторий, дом отдыха, пансионат, кемпинг, больница, туристская база, иное подобное учреждение, а также жилое помещение, не являющееся местом жительства гражданина;

6) оказавшиеся в иной трудной жизненной ситуации и нуждающиеся в социальной помощи и (или) реабилитации.

Трудная жизненная ситуация определяется Федеральным **законом** от 10 декабря 1995 г. N 195-ФЗ "Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации" как ситуация, объективно нарушающая жизнедеятельность гражданина (инвалидность, неспособность к самообслуживанию в связи с преклонным возрастом, болезнью, сиротство, безнадзорность, малообеспеченность, безработица, отсутствие определенного места жительства, конфликты и жестокое обращение в семье, одиночество и тому подобное), которую он не может преодолеть самостоятельно.

3. Статья определяет правовые **основания приема в специализированные учреждения для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации**. Ими могут являться:

1) личное обращение несовершеннолетнего. Личное обращение может выражаться как в устной, так и в письменной форме. Как правило, несовершеннолетний, лично обратившийся в специализированное учреждение, пишет заявление о приеме. Несовершеннолетний, принятый на основании личного заявления в специализированное учреждение для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации, имеет право покинуть его на основании личного заявления;

2) заявление родителей несовершеннолетнего или иных его законных представителей с учетом мнения несовершеннолетнего, достигшего возраста десяти лет, за исключением случаев, когда учет мнения несовершеннолетнего противоречит его интересам;

3) направление органа управления социальной защитой населения или согласованное с этим органом ходатайство должностного лица органа или учреждения системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних;

4) постановление лица, производящего дознание, следователя или судьи в случаях задержания, административного ареста, заключения под стражу, осуждения к аресту, ограничению свободы, лишению

свободы родителей или иных законных представителей несовершеннолетнего;

5) акт оперативного дежурного районного, городского отдела (управления) внутренних дел, отдела (управления) внутренних дел иного муниципального образования, отдела (управления) внутренних дел закрытого административно-территориального образования, отдела (управления) внутренних дел на транспорте о необходимости приема несовершеннолетнего в специализированное учреждение для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации. Копия указанного акта в течение пяти суток направляется в орган управления социальной защитой населения;

6) направление администрации специализированного учреждения для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации, в котором находится несовершеннолетний, самовольно ушедший из семьи, организации для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, специального учебно-воспитательного учреждения открытого типа или иной организации, осуществляющей образовательную деятельность, в случаях:

- отказа родителей или иных законных представителей принять несовершеннолетнего в семью;

- обращения несовершеннолетнего в возрасте старше десяти лет к администрации специализированного учреждения для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации, о невозможности возвращения в семью, находящуюся в социально опасном положении, в организацию для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, специальное учебно-воспитательное учреждение открытого типа или иную организацию;

- получения информации о жестоком обращении с несовершеннолетним, не достигшим возраста десяти лет, в семье либо в детском учреждении.

4. Порядок обслуживания в специализированных учреждениях для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации, устанавливается как на федеральном, так и на региональном уровнях. Постановлением Минтруда РФ от 30 января 1997 г. N 4 утверждён **Порядок приема, содержания и выпуска лиц, находящихся в специализированном учреждении для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации** (далее - Порядок приема).

Порядок приема разработан в соответствии с п. 14 Примерного положения о специализированном учреждении для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 13 сентября 1996 г. N 1092 (далее - Примерное положение), для оказания помощи в организации деятельности социально-реабилитационных центров для несовершеннолетних, социальных приютов для детей и подростков, центров помощи детям, оставшимся без попечения родителей.

Пунктом 2 Порядка приема установлено, что в специализированное учреждение для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации, принимаются несовершеннолетние:

- по личному обращению;

- по направлению органов, осуществляющих социальную защиту населения;

- по постановлению комиссий по делам несовершеннолетних;

- по заявлению родителей (лиц, их заменяющих), ходатайству органов образования, здравоохранения, опеки и попечительства, органов внутренних дел;

- по постановлению или определению суда, прокурора или следственных органов, если родители или лица, их заменяющие, осуждены либо к ним в качестве меры пресечения применено заключение под стражу.

При приеме в учреждение производится медицинский осмотр несовершеннолетнего.

Сведения о поступившем в учреждение несовершеннолетнем заносятся в журнал учета лиц, находящихся в учреждении. **Форма** журнала также утверждена Постановлением Минтруда РФ от 30 января 1997 г. N 4.

Несовершеннолетний зачисляется в учреждение приказом директора, на него оформляется личное дело.

Несовершеннолетнему, оставшемуся без попечения родителей, предоставляется полное государственное обеспечение.

В соответствии со [ст. 122](#) Семейного кодекса РФ руководитель учреждения обязан сообщить о приеме несовершеннолетнего, оставшегося без попечения родителей, в органы опеки и попечительства по месту нахождения учреждения. Орган опеки и попечительства обеспечивает устройство ребенка согласно [ст. 123](#) Семейного кодекса РФ.

Выпуск несовершеннолетних из учреждения оформляется приказом директора на основании:

- распоряжения (решения) органа опеки и попечительства о передаче несовершеннолетнего под опеку (попечительство), на усыновление, в приемную семью, в учреждение для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, системы образования, здравоохранения, социальной защиты;

- личного заявления родителей (лиц, их заменяющих).

Лицам, которым передается несовершеннолетний, выдается справка о его выпуске из учреждения.

В соответствии со [ст. 16](#) Примерного положения учреждение осуществляет различные формы патронажа над несовершеннолетними, в том числе добровольно покинувшими учреждение, поддерживает контакты с ними после окончания их пребывания в учреждении.

Также Постановлением Минтруда России от 29 марта 2002 г. N 25 разработаны [Рекомендации по организации деятельности специализированных учреждений для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации](#) (далее - Рекомендации).

Учреждения в соответствии со своими уставами (или положениями о них) осуществляют мероприятия по профилактике безнадзорности и социальной реабилитации несовершеннолетних, оказавшихся в трудной жизненной ситуации, обеспечивают их временное проживание (содержание), оказывают содействие в дальнейшем устройстве детей, оставшихся без попечения родителей. Учреждениями в условиях непрерывного реабилитационного процесса оказываются социальные услуги несовершеннолетним в установленном порядке с обеспечением доступности и своевременности квалифицированной социальной, правовой, психолого-медико-педагогической помощи на основе индивидуальных и групповых программ социальной реабилитации, включающих профессионально-трудовой, учебно-познавательный, социокультурный, физкультурно-оздоровительный и иные компоненты, и организуется социальный патронаж.

Согласно Рекомендациям учреждение может создаваться из расчета одно учреждение на 5 - 10 тыс. детей, проживающих в городе (районе). При наличии в городе (районе) менее 5 тыс. детей может создаваться одно учреждение. Для размещения учреждения и его структурных подразделений в установленном порядке выделяются специальные помещения, которые должны располагать всеми видами коммунального благоустройства (отопление, водопровод, канализация, электричество, газ, радио, телефон), отвечать санитарно-гигиеническим, противопожарным требованиям и требованиям техники безопасности.

В учреждении рекомендуется создавать условия проживания, приближенные к домашним, способствующие социальной реабилитации несовершеннолетних, адаптации их в социальном окружении.

Воспитанники учреждений обеспечиваются одеждой, обувью, другими предметами вещевого довольствия и питанием в соответствии с нормами, установленными [Постановлением](#) Правительства РФ от 20 июня 1992 г. N 409, с учетом положений [Постановления](#) Правительства РФ от 14 мая 2001 г. N 374 "О первоочередных мерах по улучшению положения детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей", которым директорам учреждений предоставляется право производить отдельные изменения указанных норм обеспечения.

Обучение несовершеннолетних организуется в соответствии с законодательством Российской Федерации об образовании.

Основными направлениями деятельности учреждений являются:

- осуществление приема несовершеннолетних, оказавшихся в трудной жизненной ситуации, оказание им экстренной помощи, в случае необходимости - проведение доврачебного осмотра и организация медицинского

обследования;

- проведение социального диагностирования с целью дальнейшей разработки индивидуальных и групповых программ социальной реабилитации, осуществления контроля за их реализацией, обеспечения защиты прав и законных интересов несовершеннолетних;

- обеспечение реализации программ социальной реабилитации несовершеннолетних.

В специализированные учреждения для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации, не могут быть приняты лица, находящиеся в состоянии алкогольного или наркотического опьянения, а также с явными признаками обострения психического заболевания.

5. Комментируемая [статья](#) закрепляет основные **полномочия специализированных учреждений для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации**, которые, как правило, отражаются в уставах указанных учреждений или в положениях о них:

1) принимают участие в выявлении и устранении причин и условий, способствующих безнадзорности и беспризорности несовершеннолетних;

2) оказывают социальную, психологическую и иную помощь несовершеннолетним, их родителям или иным законным представителям в ликвидации трудной жизненной ситуации, восстановлении социального статуса несовершеннолетних в коллективах сверстников по месту учебы, работы, жительства, содействуют возвращению несовершеннолетних в семьи;

3) содержат в установленном порядке на полном государственном обеспечении несовершеннолетних, принятых в учреждение, осуществляют их социальную реабилитацию, защиту их прав и законных интересов, организуют медицинское обслуживание и обучение несовершеннолетних по соответствующим образовательным программам, содействуют их профессиональной ориентации и получению ими специальности;

4) уведомляют родителей несовершеннолетних или иных их законных представителей о нахождении несовершеннолетних в указанных учреждениях;

5) содействуют органам опеки и попечительства в осуществлении устройства несовершеннолетних, оставшихся без попечения родителей или иных законных представителей.

6. [Пунктом 6 комментируемой статьи](#) закреплены **права должностных лиц специализированных учреждений для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации**. Помимо прав, предусмотренных [п. 3 ст. 12](#) комментируемого Закона, закрепляющего право должностных лиц органов управления социальной защитой населения и учреждений социального обслуживания в установленном порядке посещать несовершеннолетних, проводить беседы с ними, их родителями или иными законными представителями и иными лицами, а также запрашивать информацию у государственных органов и иных учреждений по вопросам, входящим в их компетенцию, приглашать для выяснения указанных вопросов несовершеннолетних, их родителей или иных законных представителей и иных лиц, установлены следующие права:

1) вызывать представителей организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, или других организаций для возвращения им несовершеннолетних, самовольно ушедших из указанных организаций;

2) приглашать родителей несовершеннолетних или иных их законных представителей для возвращения им несовершеннолетних, самовольно ушедших из семей;

3) изымать в установленном порядке у несовершеннолетних, содержащихся в специализированных учреждениях для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации, предметы, запрещенные к хранению в указанных учреждениях.

7. Примерные положения о специализированных учреждениях для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации, утверждены [Постановлением](#) Правительства РФ от 27 ноября 2000 г. N 896 "Об утверждении Примерных положений о специализированных учреждениях для несовершеннолетних,

нуждающихся в социальной реабилитации" (вместе с Примерным положением о социально-реабилитационном центре для несовершеннолетних, Примерным положением о социальном приюте для детей, Примерным положением о центре помощи детям, оставшимся без попечения родителей).

Статья 14. Органы, осуществляющие управление в сфере образования, и организации, осуществляющие образовательную деятельность

Комментарий к [статье 14](#)

1. Комментируемая [статья](#) закрепляет основные полномочия органов, осуществляющих управление в сфере образования, и организаций, осуществляющих образовательную деятельность в сфере образования несовершеннолетних, направленных на защиту их прав и интересов.

К **органам, осуществляющим управление в сфере образования**, относятся исполнительные органы всех уровней власти (федерального, регионального и муниципального), созданные для осуществления полномочий в области образования.

Согласно [ст. 89](#) Федерального закона от 29 декабря 2012 г. N 273-ФЗ "Об образовании в Российской Федерации" (далее - Федеральный закон N 273-ФЗ) государственное управление в сфере образования осуществляют в пределах своих полномочий федеральные органы государственной власти и органы государственной власти субъектов Российской Федерации. В муниципальных районах и городских округах управление в сфере образования осуществляется соответствующими органами местного самоуправления.

Федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими государственное управление в сфере образования, являются Министерство образования и науки Российской Федерации (Минобрнауки России), деятельность которого регламентируется [Постановлением](#) Правительства РФ от 3 июня 2013 г. N 466 "Об утверждении Положения о Министерстве образования и науки Российской Федерации", и Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки (Рособрнадзор), выполняющая функции по контролю и надзору в сфере образования в соответствии с [Постановлением](#) Правительства РФ от 15 июля 2013 г. N 594 "Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере образования и науки". Управление в сфере образования осуществляют также федеральные государственные органы, имеющие в своем ведении образовательные организации.

Минобрнауки России, осуществляющее функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере образования, координирует деятельность в сфере образования федеральных государственных органов, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и иных субъектов системы образования.

2. Органы, осуществляющие управление в сфере образования, в пределах своей компетенции, установленной соответствующим положением, имеют следующие полномочия:

1) контролируют соблюдение законодательства Российской Федерации и законодательства субъектов Российской Федерации в области образования несовершеннолетних;

2) осуществляют меры по развитию сети специальных учебно-воспитательных учреждений открытого и закрытого типа, организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также образовательных организаций, оказывающих педагогическую и иную помощь несовершеннолетним с ограниченными возможностями здоровья и (или) девиантным поведением;

3) участвуют в организации летнего отдыха, досуга и занятости несовершеннолетних;

4) ведут учет несовершеннолетних, не посещающих или систематически пропускающих по неуважительным причинам занятия в образовательных учреждениях;

5) разрабатывают и внедряют в практику работы образовательных организаций программы и методики, направленные на формирование законопослушного поведения несовершеннолетних.

3. **Организациями, осуществляющими образовательную деятельность**, являются юридические лица, осуществляющие на основании лицензии наряду с основной деятельностью образовательную деятельность в

качестве дополнительного вида деятельности. Данное понятие дано в [ст. 2](#) Федерального закона N 273-ФЗ. Такие организации комментируемым Законом наделены следующими полномочиями:

1) оказывают социально-психологическую и педагогическую помощь несовершеннолетним с ограниченными возможностями здоровья и (или) отклонениями в поведении либо несовершеннолетним, имеющим проблемы в обучении;

2) выявляют несовершеннолетних, находящихся в социально опасном положении, а также не посещающих или систематически пропускающих по неуважительным причинам занятия в образовательных организациях, принимают меры по их воспитанию и получению ими общего образования;

3) выявляют семьи, находящиеся в социально опасном положении, и оказывают им помощь в обучении и воспитании детей;

4) обеспечивают организацию в образовательных организациях общедоступных спортивных секций, технических и иных кружков, клубов и привлечение к участию в них несовершеннолетних;

5) осуществляют меры по реализации программ и методик, направленных на формирование законопослушного поведения несовершеннолетних.

4. Комментируемой [статьей](#) отдельно прописаны полномочия **организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей**. Такими организациями являются образовательные организации, медицинские организации, организации, оказывающие социальные услуги, уставная деятельность которых предусматривает оказание социальной помощи детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей. К таким организациям также можно отнести некоммерческие организации, если указанная деятельность не противоречит целям, ради которых они созданы. Органы опеки и попечительства осуществляют контроль за условиями содержания, воспитания и образования детей, находящихся в организациях для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. В соответствии со [ст. 155.2](#) СК РФ права и обязанности данных организаций в отношении детей, оставшихся без попечения родителей, возникают с момента принятия органами опеки и попечительства актов об устройстве детей в указанные организации. Детям, помещенным под надзор в организации для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, опекуны или попечители не назначаются. Исполнение обязанностей по содержанию, воспитанию и образованию детей, а также защите их прав и законных интересов возлагается на эти организации.

К организациям для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в которые дети помещены под надзор, применяются нормы Федерального [закона](#) от 24 апреля 2008 г. N 48-ФЗ "Об опеке и попечительстве" (далее - Федеральный закон N 48-ФЗ), относящиеся к правам, обязанностям и ответственности опекунов и попечителей.

Комментируемая [статья](#) устанавливает для организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, следующие полномочия:

1) принимать для содержания, воспитания, обучения, последующего устройства и подготовки к самостоятельной жизни несовершеннолетних в случаях смерти родителей, лишения их родительских прав, ограничения их в родительских правах, признания родителей недееспособными, длительной болезни родителей, уклонения родителей от воспитания детей, а также в других случаях отсутствия родительского попечения;

2) принимать на срок, как правило, не более одного года для содержания, воспитания и обучения несовершеннолетних, имеющих родителей или иных законных представителей, если указанные несовершеннолетние проживают в семьях, пострадавших от стихийных бедствий, либо являются детьми одиноких матерей (отцов), безработных, беженцев или вынужденных переселенцев;

3) осуществлять защиту прав и законных интересов несовершеннолетних, обучающихся или содержащихся в указанных учреждениях, а также участвовать в пределах своей компетенции в индивидуальной профилактической работе с ними.

5. Руководители и педагогические работники органов, осуществляющих управление в сфере образования, и образовательных организаций пользуются теми же правами, что и должностные лица органов

управления социальной защитой населения и учреждений социального обслуживания:

1) в установленном порядке посещать несовершеннолетних, проводить беседы с ними, их родителями или иными законными представителями и иными лицами;

2) запрашивать информацию у государственных органов и иных учреждений по вопросам, входящим в их компетенцию, приглашать для выяснения указанных вопросов несовершеннолетних, их родителей или иных законных представителей и иных лиц.

Статья 15. Специальные учебно-воспитательные учреждения открытого и закрытого типа

Комментарий к [статье 15](#)

1. Специальные учебно-воспитательные учреждения создаются для детей и подростков с девиантным поведением и призваны обеспечить их психологическую, медицинскую и социальную реабилитацию, включая коррекцию их поведения и адаптацию в обществе, а также создание условий для получения ими начального общего, основного общего, среднего (полного) общего и начального профессионального образования.

Комментируемый [Закон](#) предусматривает два типа специальных учебно-воспитательных учреждений: открытый и закрытый. До вступления в силу Федерального [закона](#) N 185-ФЗ комментируемая [статья](#) выделяла также три вида специальных учебно-воспитательных учреждений открытого типа и три вида закрытого типа. После 1 сентября 2013 г. данные нормы утратили силу.

2. Специальные учебно-воспитательные учреждения открытого типа принимают для содержания, воспитания и обучения лиц в возрасте от восьми до восемнадцати лет, требующих специального педагогического подхода, на основании постановления комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, заключения психолого-медико-педагогической комиссии и с согласия несовершеннолетних, достигших возраста четырнадцати лет, их родителей или иных законных представителей.

Учреждение открытого типа выполняет функции профилактического учреждения и создается для детей и подростков:

- с устойчивым противоправным поведением;
- подвергшихся любым формам психологического насилия;
- отказывающихся посещать общеобразовательные учреждения, испытывающих трудности в общении с родителями.

В учреждении открытого типа создается система, обеспечивающая развитие личности воспитанника, нуждающегося в особой заботе и защите.

В случае если обучение в учреждении открытого типа не создает комфортных условий для реабилитации воспитанника, родители (законные представители) имеют право отказаться от услуг данного учреждения.

Учреждение открытого типа может быть государственным, муниципальным или негосударственным.

Специальные учебно-воспитательные учреждения открытого типа организуют психолого-медико-педагогическую реабилитацию несовершеннолетних и участвуют в пределах своей компетенции в индивидуальной профилактической работе с ними, осуществляют защиту прав и законных интересов несовершеннолетних, обеспечивают их медицинское обслуживание, получение ими начального общего, основного общего, среднего общего образования, среднего профессионального образования в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами; оказывают социально-психологическую и педагогическую помощь несовершеннолетним с ограниченными возможностями здоровья и (или) отклонениями в поведении либо несовершеннолетним, имеющим проблемы в обучении; обеспечивают организацию в образовательных организациях общедоступных спортивных секций, технических и иных кружков, клубов и привлечение к участию в них несовершеннолетних; осуществляют меры по реализации программ и методик, направленных на формирование законопослушного поведения несовершеннолетних.

3. В специальные учебно-воспитательные учреждения закрытого типа в соответствии с законодательством об образовании могут быть помещены несовершеннолетние в возрасте от одиннадцати до восемнадцати лет, нуждающиеся в особых условиях воспитания, обучения и требующие специального педагогического подхода в случаях, если они не подлежат уголовной ответственности в связи с тем, что к моменту совершения общественно опасного деяния не достигли возраста, с которого наступает уголовная ответственность, либо достигли возраста, предусмотренного **ч. 1** или **2 ст. 20** УК РФ, и не подлежат уголовной ответственности в связи с тем, что вследствие отставания в психическом развитии, не связанного с психическим расстройством, во время совершения общественно опасного деяния не могли в полной мере осознавать фактический характер и общественную опасность своих действий (бездействия) либо руководить ими. **Статьей 20** УК РФ предусмотрено, что уголовной ответственности подлежит лицо, достигшее ко времени совершения преступления шестнадцатилетнего возраста. Лица, достигшие ко времени совершения преступления четырнадцатилетнего возраста, подлежат уголовной ответственности за убийство, умышленное причинение тяжкого вреда здоровью, умышленное причинение средней тяжести вреда здоровью, похищение человека, изнасилование, насильственные действия сексуального характера, кражу, грабеж, разбой, вымогательство, неправомерное завладение автомобилем или иным транспортным средством без цели хищения, умышленное уничтожение или повреждение имущества при отягчающих обстоятельствах, террористический акт, захват заложника, заведомо ложное сообщение об акте терроризма, хулиганство при отягчающих обстоятельствах, вандализм, хищение либо вымогательство оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ и взрывных устройств, хищение либо вымогательство наркотических средств или психотропных веществ, приведение в негодность транспортных средств или путей сообщения.

В специальные учебно-воспитательные учреждения закрытого типа помещаются также несовершеннолетние, осужденные за совершение преступления средней тяжести или тяжкого преступления и освобожденные судом от наказания в порядке, предусмотренном **частью 2 статьи 92** УК РФ, устанавливающей, что несовершеннолетний, осужденный к лишению свободы за совершение преступления средней тяжести, а также тяжкого преступления, может быть освобожден судом от наказания и помещен в специальное учебно-воспитательное учреждение закрытого типа. Помещение в специальное учебно-воспитательное учреждение закрытого типа применяется как принудительная мера воспитательного воздействия в целях исправления несовершеннолетнего, нуждающегося в особых условиях воспитания, обучения и требующего специального педагогического подхода.

Учреждение закрытого типа создается для несовершеннолетних, совершивших общественно опасные деяния, предусмотренные УК РФ, нуждающихся в особых условиях воспитания и обучения и требующих специального педагогического подхода.

В учреждении закрытого типа создается режимная (вспомогательная) служба, обеспечивающая специальные условия содержания воспитанников.

Специальные условия содержания предусматривают:

- охрану территории учреждения и материальных ценностей;
- организацию безопасных условий содержания воспитанников;
- временную изоляцию воспитанников, исключающую возможность их ухода с территории учреждения по собственному желанию;
- круглосуточное наблюдение и контроль за воспитанниками, в том числе во время, отведенное для сна;
- проведение выборочного досмотра вещей воспитанников, поступающих им посылок, бандеролей, передач.

Число работников режимной (вспомогательной) службы устанавливается в зависимости от вида учреждения, количества охраняемых объектов на его территории, планировки помещений, размеров территории.

Учреждение закрытого типа может быть только государственным.

Несовершеннолетний может быть помещен в указанное учреждение до достижения им возраста

восемнадцать лет, но не более чем на три года.

Продление срока пребывания несовершеннолетнего в специальном учебно-воспитательном учреждении закрытого типа по истечении срока, установленного судом, в случае необходимости дальнейшего применения этой меры воздействия к несовершеннолетнему осуществляется по постановлению судьи по месту нахождения учреждения на основании мотивированного представления администрации учреждения и комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав по месту нахождения учреждения, внесенного не позднее чем за один месяц до истечения установленного судом срока пребывания несовершеннолетнего в указанном учреждении. При этом общий срок пребывания несовершеннолетнего в специальном учебно-воспитательном учреждении закрытого типа не может превышать трех лет.

В случае необходимости завершения освоения несовершеннолетним соответствующих образовательных программ или завершения профессионального обучения продление срока пребывания его в специальном учебно-воспитательном учреждении закрытого типа по истечении срока, установленного судом, либо по достижении несовершеннолетним возраста восемнадцати лет осуществляется по постановлению судьи по месту нахождения учреждения только на основании ходатайства несовершеннолетнего.

Досрочное прекращение пребывания несовершеннолетнего в специальном учебно-воспитательном учреждении закрытого типа в случае, если по заключению психолого-медико-педагогической комиссии указанного учреждения несовершеннолетний не нуждается в дальнейшем применении этой меры воздействия или у него выявлены заболевания, препятствующие содержанию и обучению в специальном учебно-воспитательном учреждении закрытого типа, либо его перевод в другое специальное учебно-воспитательное учреждение закрытого типа в связи с возрастом, состоянием здоровья, а также в целях создания наиболее благоприятных условий для его реабилитации осуществляется по постановлению судьи по месту нахождения учреждения на основании мотивированного представления администрации учреждения и комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав по месту нахождения учреждения либо на основании ходатайства несовершеннолетнего, его родителей или иных законных представителей при наличии заключения администрации учреждения и комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав по месту нахождения учреждения.

Мотивированное представление администрации учреждения и комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав либо ходатайство несовершеннолетнего, его родителей или иных законных представителей о досрочном прекращении пребывания несовершеннолетнего в специальном учебно-воспитательном учреждении закрытого типа может быть направлено в суд по месту нахождения учреждения по истечении не менее шести месяцев со дня поступления несовершеннолетнего в указанное учреждение.

В случае отказа суда в досрочном прекращении пребывания несовершеннолетнего в специальном учебно-воспитательном учреждении закрытого типа повторное представление либо ходатайство может быть подано в суд не ранее чем по истечении шести месяцев со дня вынесения решения суда об отказе в досрочном прекращении пребывания несовершеннолетнего в специальном учебно-воспитательном учреждении закрытого типа.

В случаях самовольного ухода несовершеннолетнего из специального учебно-воспитательного учреждения закрытого типа, невозвращения его в указанное учреждение из отпуска, а также в других случаях уклонения несовершеннолетнего от пребывания в указанном учреждении суд по месту нахождения специального учебно-воспитательного учреждения закрытого типа на основании представления администрации учреждения и комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав по месту нахождения учреждения вправе восстановить срок пребывания несовершеннолетнего в специальном учебно-воспитательном учреждении закрытого типа.

Пребывание несовершеннолетнего в специальном учебно-воспитательном учреждении закрытого типа прекращается в день истечения установленного судом срока его пребывания в указанном учреждении.

Основаниями содержания несовершеннолетних в специальных учебно-воспитательных учреждениях закрытого типа являются:

- **постановление судьи** - в отношении лиц, которые к моменту совершения общественно опасного деяния не достигли возраста, с которого наступает уголовная ответственность, или достигли такого возраста, но не подлежат уголовной ответственности в связи с тем, что вследствие отставания в психическом развитии, не

связанного с психическим расстройством, во время совершения общественно опасного деяния не могли в полной мере осознавать фактический характер и общественную опасность своих действий (бездействия) либо руководить ими;

- **приговор суда** - в отношении несовершеннолетних лиц, осужденных за совершение преступления средней тяжести или тяжкого преступления и освобожденных судом от наказания в порядке, предусмотренном [ч. 2 ст. 92 УК РФ](#).

4. Несовершеннолетние с ограниченными возможностями здоровья и несовершеннолетние, имеющие заболевания, вызывающие необходимость их содержания, воспитания и обучения в специальных учреждениях направляются в **специальные учебно-воспитательные учреждения закрытого типа, реализующие адаптированные основные образовательные программы**. Специальное учебно-воспитательное учреждение закрытого типа предусматривает реабилитационные меры для здоровых детей без учета состояния их физического и психического здоровья, что требует специального подхода и работы узкоквалифицированных специалистов (психиатров, психотерапевтов, неврологов, иных специалистов и медицинских работников). Как правило, в большинстве случаев девиантное поведение несовершеннолетних вызвано не столько социальными условиями, сколько нарушением психики и наличием той или иной формы умственной отсталости.

Данные категории несовершеннолетних помещаются в такие учреждения на основании постановления судьи или приговора суда.

Категории несовершеннолетних, направляемых в специальные учебно-воспитательные учреждения закрытого типа, реализующие адаптированные основные образовательные программы, определяются уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти.

5. В специальные учебно-воспитательные учреждения закрытого типа не могут быть помещены несовершеннолетние, имеющие заболевания, препятствующие их содержанию и обучению в указанных учреждениях. [Перечень](#) таких заболеваний утвержден Постановлением Правительства РФ от 11 июля 2002 г. N 518 и включает в себя инфекционные и паразитарные болезни (туберкулез, сифилис и др.), новообразования, болезни крови, кроветворных органов и отдельные нарушения, вовлекающие иммунный механизм, болезни эндокринной системы, расстройства питания и нарушения обмена веществ, психические расстройства и расстройства поведения (шизофрения, умственная отсталость, аффективные расстройств и др.), болезни нервной системы (эпилепсия), иные болезни, врожденные аномалии и травмы.

[Правила](#) медицинского освидетельствования несовершеннолетнего на наличие или отсутствие у него заболевания, препятствующего его содержанию и обучению в специальном учебно-воспитательном учреждении закрытого типа, установлены Постановлением Правительства РФ от 28 марта 2012 г. N 259.

6. Комментируемая [статья](#) строго регламентирует вопрос цензуры переписки несовершеннолетнего, содержащегося в специальном учреждении закрытого типа, с органами, полномочными защитить его права и законные интересы. Статьей четко определен круг таких органов: суд, прокуратура, Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации, Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по правам ребенка, Уполномоченный по правам человека в субъекте Российской Федерации, уполномоченный по правам ребенка в субъекте Российской Федерации, общественная наблюдательная комиссия, образованная в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Комментируемая [статья](#) четко закрепляет, что корреспонденция несовершеннолетних, адресованная указанным органам и должностным лицам, **цензуре не подлежит** и направляется по принадлежности не позднее одних суток (за исключением выходных и праздничных дней).

Переписка несовершеннолетнего с адвокатом или иным лицом, оказывающим юридическую помощь на законных основаниях, также не подлежит цензуре, за исключением случаев, когда администрация специального учебно-воспитательного учреждения закрытого типа располагает достоверными данными о том, что содержащиеся в переписке сведения направлены на инициирование, планирование или организацию преступления либо вовлечение в его совершение других лиц. В этих случаях контроль почтовых, телеграфных или иных сообщений осуществляется по мотивированному решению администрации специального учебно-воспитательного учреждения закрытого типа. Копия такого решения направляется прокурору, осуществляющему надзор за соблюдением законов соответствующим специальным учебно-воспитательным учреждением закрытого типа.

Проведение беседы членами общественной наблюдательной комиссии с несовершеннолетними по вопросам обеспечения их прав в специальном учебно-воспитательном учреждении закрытого типа осуществляется в условиях, позволяющих представителю администрации специального учебно-воспитательного учреждения закрытого типа видеть их, но не слышать. Деятельность общественной наблюдательной комиссии регламентируется Федеральным **законом** от 10 июня 2008 г. N 76-ФЗ "Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания".

7. Комментируемая **статья** устанавливает **полномочия администрации специального учебно-воспитательного учреждения** закрытого типа:

1) обеспечение специальных условий содержания несовершеннолетних, включающее в себя охрану территории указанного учреждения; личную безопасность несовершеннолетних и их максимальную защищенность от негативного влияния; ограничение свободного входа на территорию указанного учреждения посторонних лиц; изоляцию несовершеннолетних, исключающую возможность их ухода с территории указанного учреждения по собственному желанию; круглосуточное наблюдение и контроль за несовершеннолетними, в том числе во время, отведенное для сна; проведение личного осмотра несовершеннолетних, осмотра их вещей, получаемых и отправляемых писем, посылок или иных почтовых сообщений;

2) информирование органов внутренних дел по месту нахождения указанного учреждения и по месту жительства или месту пребывания несовершеннолетних о случаях их самовольного ухода и совместное с органами внутренних дел принятие мер по их обнаружению и возвращению в указанное учреждение;

3) направление в комиссию по делам несовершеннолетних и защите их прав по месту жительства или месту пребывания несовершеннолетнего извещения о его выпуске из указанного учреждения не позднее чем за один месяц до выпуска, а также характеристики несовершеннолетнего и рекомендаций о необходимости проведения с ним в дальнейшем индивидуальной профилактической работы и оказания ему содействия в трудовом и бытовом устройстве;

4) подготовка совместно с комиссией по делам несовершеннолетних и защите их прав представления или заключения в суд по месту нахождения указанного учреждения по вопросам:

- продления срока пребывания несовершеннолетнего в указанном учреждении;
- прекращения пребывания несовершеннолетнего в указанном учреждении до истечения установленного судом срока;
- перевода несовершеннолетнего в другое специальное учебно-воспитательное учреждение закрытого типа;
- восстановления срока пребывания несовершеннолетнего в указанном учреждении;

5) организация психолого-медико-педагогической реабилитации несовершеннолетних и участие в пределах своей компетенции в индивидуальной профилактической работе с ними;

6) осуществление защиты прав и законных интересов несовершеннолетних, обеспечение их медицинского обслуживания, получения ими начального общего, основного общего, среднего общего образования, среднего профессионального образования в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами;

7) оказание социально-психологической и педагогической помощи несовершеннолетним с ограниченными возможностями здоровья и (или) отклонениями в поведении либо несовершеннолетним, имеющим проблемы в обучении;

8) обеспечение организации в образовательных организациях общедоступных спортивных секций, технических и иных кружков, клубов и привлечение к участию в них несовершеннолетних;

9) осуществление мер по реализации программ и методик, направленных на формирование законопослушного поведения несовершеннолетних.

8. Должностным лицам специальных учебно-воспитательных учреждений закрытого типа предоставлены следующие права:

1) в установленном порядке посещать несовершеннолетних, проводить беседы с ними, их родителями или иными законными представителями и иными лицами;

2) запрашивать информацию у государственных органов и иных учреждений по вопросам, входящим в их компетенцию, приглашать для выяснения указанных вопросов несовершеннолетних, их родителей или иных законных представителей и иных лиц;

3) проводить личный осмотр несовершеннолетних, осмотр их вещей, получаемых и отправляемых ими писем, посылок или иных почтовых сообщений, территории указанного учреждения, спальных, бытовых, других помещений и находящегося в них имущества в целях выявления и изъятия предметов, запрещенных к хранению в указанных учреждениях, о чем составляется соответствующий акт;

4) применять в исключительных случаях, когда иные меры не дали результата, в течение минимально необходимого времени меры физического сдерживания (физическую силу) в пределах, не унижающих человеческого достоинства, в целях пресечения совершения несовершеннолетними общественно опасных деяний или причинения ущерба своей жизни или здоровью либо для устранения иной опасности, непосредственно угрожающей охраняемым законом интересам других лиц или государства.

Применение мер физического сдерживания строго регламентировано комментируемым **Законом**. О намерении применить меры физического сдерживания (физическую силу) должностные лица специальных учебно-воспитательных учреждений закрытого типа обязаны предварительно устно уведомить несовершеннолетних, предоставив им время, достаточное для прекращения противоправных деяний, за исключением случаев, когда промедление в применении этих мер создает непосредственную опасность жизни или здоровью несовершеннолетних либо других лиц или может повлечь иные тяжкие последствия. О применении к несовершеннолетним мер физического сдерживания (физической силы) должностные лица специального учебно-воспитательного учреждения закрытого типа обязаны незамедлительно уведомить прокурора по месту нахождения указанного учреждения.

9. Должностные лица специальных учебно-воспитательных учреждений открытого типа имеют следующие права:

1) в установленном порядке посещать несовершеннолетних, проводить беседы с ними, их родителями или иными законными представителями и иными лицами;

2) запрашивать информацию у государственных органов и иных учреждений по вопросам, входящим в их компетенцию, приглашать для выяснения указанных вопросов несовершеннолетних, их родителей или иных законных представителей и иных лиц;

3) изымать в установленном порядке у несовершеннолетних, содержащихся в специализированных учреждениях для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации, предметы, запрещенные к хранению в указанных учреждениях.

10. Деятельность специальных учебно-воспитательных учреждений открытого и закрытого типа регламентируется **Постановлением** Правительства РФ от 25 апреля 1995 г. N 420 "Об утверждении Типового положения о специальном учебно-воспитательном учреждении для детей и подростков с девиантным поведением".

Статья 16. Органы опеки и попечительства

Комментарий к [статье 16](#)

1. **СК** РФ закрепляет в качестве основного принципа приоритет семейного воспитания детей, в обеспечении которого непосредственное участие принимают и органы опеки и попечительства. Деятельность органов опеки и попечительства направлена на обеспечение своевременного выявления лиц, нуждающихся в установлении над ними опеки или попечительства, и их устройства.

Опека представляет собой форму устройства малолетних граждан (не достигших возраста четырнадцати лет несовершеннолетних граждан), при которой назначенные органом опеки и попечительства граждане (опекуны) являются законными представителями подопечных и совершают от их имени и в их интересах все юридически значимые действия. **Попечительство** - форма устройства несовершеннолетних граждан в возрасте от четырнадцати до восемнадцати лет, при которой назначенные органом опеки и попечительства граждане (попечители) обязаны оказывать несовершеннолетним подопечным содействие в осуществлении их прав и исполнении обязанностей, охранять несовершеннолетних подопечных от злоупотреблений со стороны третьих лиц.

Положения комментируемой [статьи](#) призваны детализировать и дополнить общие предписания Федерального [закона](#) от 24 апреля 2008 г. N 48-ФЗ "Об опеке и попечительстве".

Деятельность органов опеки и попечительства направлена на решение ряда задач по обеспечению семейного воспитания детей или решение вопроса об их судьбе в случае отсутствия законных представителей, в частности:

- обеспечение своевременного выявления лиц, нуждающихся в установлении над ними опеки или попечительства, и их устройства;
- защита прав и законных интересов подопечных;
- обеспечение достойного уровня жизни подопечных;
- обеспечение исполнения опекунами, попечителями и органами опеки и попечительства возложенных на них полномочий;
- обеспечение государственной поддержки физических и юридических лиц, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, осуществляющих деятельность по защите прав и законных интересов подопечных, и стимулирование такой деятельности.

Решение указанных задач непосредственно реализуется и в рамках правоотношений по профилактике и борьбе с безнадзорностью, что логически вытекает из предписаний [п. 1 настоящей статьи](#), определяющей полномочия указанных органов в рассматриваемой сфере. В установленном действующим законодательством порядке органы опеки и попечительства определяют место жительства ребенка, а также порядок получения им основного общего образования. В этой связи [Закон](#) вменяет в обязанности данным субъектам давать согласие на перевод детей из одного социального учреждения в другое, а также на изменение им образовательного учреждения. При этом следует обратить внимание, что рассматриваемые полномочия распространяются лишь на детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. При наличии законного представителя определение места жительства и образовательного учреждения относится к его компетенции, т.е. принимается без согласия органа опеки и попечительства.

2. Органы опеки и попечительства принимают непосредственное участие в индивидуальной профилактической работе с несовершеннолетними. **Профилактическая работа организуется в отношении определенных групп детей:** дети, оставшиеся без попечения родителей, правонарушители, школьники, подростки из неблагополучных семей и т.д. Таким образом, профилактическая работа выстраивается не по отношению к ситуации ребенка, которую она призвана улучшить, а по отношению к отдельным характеристикам детской группы или негативного явления, характерного для группы лиц, являясь в целом не столько индивидуальной, сколько типизированной. Профилактическая работа рассматривается как средство предотвращения социально-негативных явлений: правонарушений несовершеннолетних, социальной дезадаптации подростков, агрессивного поведения, девиаций, злоупотребления подростками психоактивными веществами и т.д. Основным инструментом улучшения положения детей в соответствии с [Законом](#) является индивидуальная профилактическая работа - деятельность по своевременному выявлению несовершеннолетних и семей, находящихся в социально опасном положении, а также по их социально-педагогической реабилитации и (или) предупреждению совершения ими правонарушений и антиобщественных действий, что соответствует приоритетам педагогической профилактики.

При этом профилактика безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних рассматривается как система социальных, правовых, педагогических и иных мер, направленных на выявление и устранение причин и условий, способствующих безнадзорности, беспризорности, правонарушениям и антиобщественным действиям

несовершеннолетних, осуществляемых в совокупности с индивидуальной профилактической работой с несовершеннолетними и семьями, находящимися в социально опасном положении <10>.

<10> Мартынова М.С. Индивидуальная профилактическая работа с несовершеннолетними в общей системе профилактики безнадзорности и правонарушений: социально-педагогический контекст: Автореф. дис. на соиск. уч. степ. к.п.н. Калининград, 2007.

В отношении несовершеннолетних специалистами и педагогами образовательного учреждения с участием сотрудников органов внутренних дел, социальной защиты населения, органов опеки и попечительства составляется индивидуальная программа реабилитации и адаптации несовершеннолетнего, которая утверждается заместителем директора по воспитательной (социальной) работе.

Практика деятельности органов опеки и попечительства свидетельствует о том, что в большинстве случаев она носит формальный характер, не учитывает интересов самого несовершеннолетнего субъекта, вследствие чего эффективных результатов такая деятельность не имеет. В то же время деятельность органов в отдельных регионах имеет массу положительных примеров, в рамках которых профилактическая работа не ограничивается лишь беседами с несовершеннолетними лицами, а предпринимаются реальные попытки изменить их образ жизни, увлечь их какими-либо видами деятельности, например, на территории города Оренбурга с 1990 г. действует Центр внешкольной работы "Подросток" - центр военно-патриотического воспитания детей и молодежи города и области. Педагогический коллектив Центра работает над обеспечением необходимых условий для личностного развития, укрепления здоровья, профессионального самоопределения и творческого труда детей и подростков, удовлетворения социума в качественном дополнительном образовании путем поэтапного перехода к компетентностной модели деятельности Центра. В последние годы повысился интерес детей к объединениям социально-педагогической и спортивной направленности, интерес детей к художественно-эстетическим видам деятельности не только резко максимальный из всех представленных в Центре, но и стабильно высокий <11>.

<11> <http://podrostok-oren.ru/doki/16.pdf>

3. Реализация предоставленных органам опеки и попечительства полномочий требует совершения ряда конкретных действий, обеспечивающих тесное взаимодействие между органом и несовершеннолетним. Предоставляя ряд возможностей органам опеки и попечительства, Закон формирует данное разрешение в качестве отсылочной правовой нормы к общим предписаниям **п. 3 ст. 12** комментируемого Закона. Взаимодействие органов опеки и попечительства с несовершеннолетними лицами предполагает в первую очередь получение необходимой информации о жизнедеятельности поднадзорного субъекта, что указывает на необходимость ее истребования в том числе у органов государственной власти, местного самоуправления и иных субъектов. **Пункт 2 комментируемой статьи** предоставляет органам возможность получать указанную информацию у государственных органов и иных учреждений по вопросам, входящим в их компетенцию, приглашать для выяснения указанных вопросов несовершеннолетних, их родителей или иных законных представителей и иных лиц. Таким образом, круг субъектов, с которыми осуществляется взаимодействие, не ограничен и определяется лишь целями деятельности конкретного органа опеки и попечительства. Следует также заметить, что такая информация может быть затребована по конкретному субъекту, в отношении которого осуществляет деятельность орган, т.е. она не может быть безадресной - в отношении неопределенного круга лиц и т.п.

Основным средством работы органа опеки и попечительства с несовершеннолетним субъектом в настоящее время выступает проведение профилактических бесед, что также предусмотрено настоящим **Законом** в качестве одной из мер воздействия. Причем в силу Закона такие беседы могут проводиться как по месту жительства (пребывания) несовершеннолетнего, так и по месту нахождения органа опеки и попечительства. Учитывая, что в большинстве случаев в качестве поднадзорных субъектов выступают лица с девиантным поведением, деятельность уполномоченного органа носит систематический, а в ряде случаев и регулярный характер, причем мероприятия в большинстве своем проводятся непосредственно по месту жительства ребенка, что позволяет одновременно оценить и условия его проживания, домашнюю обстановку, отношения с иными лицами, совместно с ним проживающими, выявить факты нарушения прав и законных

интересов ребенка, т.е. установить обстоятельства, свидетельствующие о формировании отклонений в поведении ребенка. В подобной ситуации наиболее эффективно проведение бесед не только с самим ребенком, но и с его законными представителями, что позволит оказать комплексное воздействие на самого субъекта и условия его жизнедеятельности.

Наибольшего эффекта деятельность органов опеки и попечительства в рассматриваемой сфере достигает в тех случаях, когда она носит профилактический характер, т.е. способствует предотвращению девиантного поведения, а не устранению последствий совершенного правонарушения.

Статья 17. Органы по делам молодежи и учреждения органов по делам молодежи

Комментарий к [статье 17](#)

1. К числу специально уполномоченных органов, призванных решать проблемы молодежи, относятся и **органы по делам молодежи и их учреждения**. Систему данных органов возглавляет Федеральное агентство по делам молодежи (Росмолодежь) - федеральный орган исполнительной власти в России, осуществляющий функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере государственной молодежной политики, реализации (во взаимодействии с общественными организациями и движениями, представляющими интересы молодежи) мероприятий, направленных на обеспечение здорового образа жизни молодежи, нравственного и патриотического воспитания и на содействие реализации молодежью своих профессиональных возможностей. Данный орган находится в ведении Министерства образования и науки Российской Федерации. Положения [п. 1 статьи 17](#) отражают лишь наиболее общие полномочия данного органа власти и подведомственных ему органов и учреждений. Однако их перечень не является полным и в значительной степени конкретизируется специальными подзаконными актами, в частности [Постановлением](#) Правительства Российской Федерации от 29 мая 2008 г. N 409 и т.п.

Говоря о системе органов по делам молодежи, нельзя ограничиваться исключительно Федеральным агентством, поскольку в значительной мере решение задач, определенных настоящим [Законом](#) достигается при непосредственном участии аналогичных региональных и местных органов. Основной задачей учреждений органов по делам молодежи является создание условий для физического, духовного и нравственного развития подростков и молодежи. Данные службы оказывают психологическую, социально-педагогическую, правовую и информационную помощь, содействуют занятости молодежи, их профессиональной ориентации и социально-трудовой адаптации, осуществляют социальную поддержку молодых семей, содействуют в решении их жилищных проблем, поддерживают талантливую молодежь, детские и молодежные общественные объединения, молодежные инициативы, формируют и развивают кадровый потенциал.

В соответствии с инструктивным [письмом](#) Минобразования России 30 сентября 2002 г. N 3 "О создании (функционировании) учреждений социального обслуживания молодежи органов по делам молодежи" к государственной системе социального обслуживания молодежи могут относиться государственные предприятия и учреждения социального обслуживания, являющиеся федеральной собственностью и находящиеся в ведении органов по делам молодежи, и государственные предприятия и учреждения социального обслуживания, являющиеся собственностью субъектов Российской Федерации и находящиеся в ведении органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Муниципальные учреждения находятся в ведении органов местного самоуправления в соответствии с их компетенцией.

Деятельность учреждений социального обслуживания молодежи может быть направлена на обеспечение реализации государственной молодежной политики посредством решения острых социальных проблем молодежи - по защите прав и законных интересов молодых граждан, созданию условий для решения их социальных, материальных и жилищных проблем, организации их обучения, обеспечению занятости и отдыха, формированию здорового образа жизни, а также по поддержке молодой семьи, талантливой молодежи, молодежных и детских общественных объединений, содействию духовному и физическому развитию детей и молодежи, воспитанию гражданственности и патриотизма.

В соответствии с указанными целями основными задачами учреждения социального обслуживания молодежи могут являться:

- участие в осуществлении мер, связанных с проведением государственной молодежной политики (по основным направлениям и с учетом приоритетов); обеспечение социального обслуживания молодежи и

оказание социальных услуг молодым гражданам различных возрастных групп;

- развитие социальных служб для молодежи и иных учреждений органов по делам молодежи;
- участие в нормативном и методическом обеспечении, реализации региональных и местных программ по решению социальных проблем молодежи.

Ярким примером системы органов по делам молодежи выступает структура, сформированная в Красноярском крае. Одно из первых мест в данной системе отводится социальным службам работы с молодежью. Ведущее место в осуществлении полномочий, предусмотренных комментируемой [статьей](#) отводится в рассматриваемой системе **Управлению молодежной политики администрации г. Красноярска**, которое является органом местного самоуправления и входит в структуру администрации города, при этом наделено правами самостоятельного юридического лица, подведомственно администрации, в частности заместителю главы города по социальным вопросам. Его деятельность направлена на создание условий для включения молодежи как активного субъекта через развитие и интеграцию потенциала в процессы социально-экономического, общественно-политического, культурного развития города и городского сообщества в Красноярске.

В городе Красноярске также образован ряд молодежных муниципальных учреждений, включающий в себя 13 молодежных центров, в том числе:

- Муниципальное учреждение "Центр путешественников";
- Муниципальное учреждение "Центр медико-психологической и социальной помощи подросткам и молодежи";
- Муниципальное учреждение "Городской молодежный военно-спортивно-технический центр "Патриот";
- Муниципальное учреждение "Молодежный центр профилактики наркомании";
- Муниципальное учреждение "Центр молодежных инициатив "Свободное время";
- Муниципальное учреждение "Городской дворец молодежи".

Аналогичным образом формируется разветвленная сеть органов и учреждений по делам молодежи в большинстве субъектов РФ и на территориях отдельных муниципальных образований, что свидетельствует не только о высокой значимости проблем данной категории населения, но и повышенном внимании к ним со стороны государства, поскольку именно молодежь, с одной стороны, является будущим страны, с другой - наиболее подвержена различным рискам.

Анализ положений [п. 1 статьи 17](#) свидетельствует о том, что в большинстве своем декларируемые указанной нормой полномочия адресованы федеральным органам власти по делам молодежи, поскольку все они носят общий характер и призваны обеспечить решение проблем молодежи на местах образуемыми в соответствии с Законом N 120-ФЗ и иными нормативными актами органами и учреждениями. В этой связи указанные полномочия ориентированы на подготовительную и профилактическую деятельность, т.е. направлены на обеспечение деятельности иных уполномоченных субъектов. Так, разработка и реализация целевых программ по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних позволяет акцентировать внимание на наиболее важных и существенных проблемах молодежи, не только придать им общегосударственное значение, но и сформировать правовую базу для их успешного решения. В свою очередь утвержденные целевые программы отражают ряд мероприятий, направленных на достижение поставленных целей и решение задач, что определяет основные направления деятельности всех прочих органов и учреждений.

Организационно-методическое обеспечение и координацию деятельности по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних фактически следует рассматривать в качестве контрольно-надзорной деятельности уполномоченных органов, в первую очередь такие полномочия реализуются в отношении социальных структур, ориентированных на социальную и психологическую помощь подросткам и молодежи. Однако в настоящее время практика деятельности отдельных региональных и местных органов свидетельствует о том, что такое организационно-методическое обеспечение является в большей

степени формальным и не позволяет получить какой-либо практической помощи. В то же время уполномоченные субъекты на местах, осуществляя непосредственное взаимодействие с молодежью, зачастую вырабатывают собственные методические рекомендации по решению отдельных задач и оказанию помощи несовершеннолетним гражданам.

Немаловажное место среди полномочий органов по делам молодежи, предусмотренных настоящей [статьей](#), занимает и оказание содействия органам и учреждениям в решении стоящих перед ними задач, в том числе и финансовое содействие их деятельности. Однако практическая сторона вопроса свидетельствует о том, что в настоящее время такое содействие также требует коренной перестройки и перевода его с позиции методического руководства к оказанию практической помощи. Финансовые аспекты, как и в отношении большинства иных социальных проблем и задач, представляют собой лишь минимальное выделение средств, которых зачастую недостаточно для эффективного осуществления деятельности соответствующим органом или учреждением. В этой связи нередко возникает потребность в поиске иных источников финансирования деятельности указанных субъектов, привлечения дополнительных средств, в том числе спонсорских. В последние годы государство все больше внимания стало уделять именно решению социальных проблем, в том числе и проблем молодежи, что позволяет говорить и о пересмотре финансовой стороны вопроса.

2. Пункт 2 комментируемой статьи ориентирован на оказание подросткам и молодежи социальной помощи и предусматривает формирование системы социальных органов и учреждений, оказывающих такую помощь. В частности, Закон предусматривает наделение рядом полномочий в рассматриваемой сфере таких организаций, как:

- социально-реабилитационные центры для подростков и молодежи,
- центры социально-психологической помощи молодежи,
- центры профессиональной ориентации и трудоустройства молодежи,
- молодежные клубы,
- иные учреждения органов по делам молодежи.

Однако, декларируя возможность образования указанных учреждений, [Закон](#) наделяет их рядом полномочий, оставляя за рамками своего правового регулирования ряд значимых вопросов, непосредственно затрагивающих деятельность указанных субъектов, в частности форму, порядок организации и осуществления деятельности указанных организаций и учреждений. В данном случае Закон формирует диспозитивную норму, позволяющую самим учреждениям и организациям самостоятельно решать указанные вопросы в рамках уставов и положений о них. Однако подобный подход не всегда является оправданным, поскольку способствует значительному ослаблению государственного контроля за рядом социальных объектов, в ряде случаев реализация диспозитивной нормы Закона находит и свое крайне отрицательное выражение, например в формировании сект и прочих аналогичных образований, никоим образом не способствующих социальной адаптации и социализации личности.

Наиболее востребованным полномочием указанных субъектов является оказание социальных, правовых и иных услуг молодежи, поскольку мало кто из несовершеннолетних граждан обладает необходимой информацией о тех учреждениях, которые способны оказать им реальную помощь в решении их задач и проблем. В этой связи подростки нередко остаются один на один со своей проблемой и не всегда способны найти правильный или адекватный выход из нее. Предоставление необходимых услуг способствует устранению непонимания в работе с молодежью, способствует ее социальной адаптации.

В то же время не меньшее значение имеет и индивидуальная профилактическая работа с несовершеннолетними, находящимися в социально опасном положении. Зачастую именно неорганизованность жизнедеятельности подростка толкает его на совершение противоправных проступков, девиантное поведение и т.п. Привлечение таких лиц и организация их занятий по интересам способствует исключению человека из-под влияния различных негативных факторов, а соответственно, снижает степень риска совершения им правонарушения. Однако такая деятельность должна носить исключительно индивидуальный характер, т.е. учитывать личностные особенности субъекта, его интересы, психологические особенности личности и т.п.

Социальные организации и учреждения наделены и правом разработки индивидуальных программ

реабилитации лиц, находящихся в социально опасном положении. Как правило, такие программы выступают результатом индивидуальной профилактической работы и позволяют отразить совокупность мер, направленных на устранение негативных факторов воздействия на каждого отдельного субъекта. Поскольку негативные факторы у большинства субъектов являются индивидуально-определенными, то и меры воздействия на них, отраженные в программе, также носят сугубо индивидуальный характер. Основной проблемой в реализации указанного полномочия является шаблонность действий специалистов социальных учреждений, которые нередко пытаются решить различные по своей природе и сущности проблемы стандартными общими мерами. Только переход от шаблонного мышления к индивидуальному с учетом всех особенностей личности позволит достичь желаемых результатов в данном виде деятельности.

3. Как и ряд иных уполномоченных органов, органы и учреждения по делам молодежи могут решить стоящие перед ними задачи в рамках непосредственного контакта с подопечным, оценив среду его обитания, взаимоотношения с членами семьи. В этой связи [Закон](#) наделяет их рядом общих полномочий, позволяющих обеспечить непосредственное взаимодействие специалиста органа или учреждения и лица, обратившегося за помощью. Такие полномочия определяются в рамках отсылочного правового предписания к положениям [ст. 12](#) настоящего Закона, предоставляющей возможность в установленном порядке посещать несовершеннолетних, проводить беседы с ними, их родителями или иными законными представителями и иными лицами; а также запрашивать информацию у государственных органов и иных учреждений по вопросам, входящим в их компетенцию, приглашать для выяснения указанных вопросов несовершеннолетних, их родителей или иных законных представителей и иных лиц.

Реализация указанных возможностей допускается исключительно в пределах компетенции соответствующего органа или учреждения и только в интересах несовершеннолетнего лица, защиту интересов которого осуществляет такой орган или учреждение. Определяющим критерием в данном случае должен выступать принцип минимизации вреда, который может быть причинен действиями уполномоченного органа или учреждения.

Статья 18. Органы управления здравоохранением и медицинские организации

Комментарий к [статье 18](#)

1. Комментируемая [статья](#) устанавливает **полномочия органов управления здравоохранением и медицинских организаций** в сфере профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних. К **органам управления здравоохранением** относятся федеральные и региональные органы исполнительной власти, созданные для реализации государственной политики в области охраны здоровья граждан (Министерство здравоохранения Российской Федерации (Минздрав России), Федеральная служба по надзору в сфере здравоохранения, министерства здравоохранения субъектов РФ, подведомственные им органы), а также органы местного самоуправления муниципальных районов и городских округов, осуществляющие полномочия в сфере охраны здоровья.

Медицинские организации - медицинские и иные организации, осуществляющие медицинскую деятельность в качестве основной или дополнительной с соблюдением требований, предусмотренных для таких организаций Федеральным [законом](#) от 21 ноября 2011 г. N 323-ФЗ "Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации" и Федеральным [законом](#) от 4 мая 2011 г. N 99-ФЗ "О лицензировании отдельных видов деятельности".

2. Органы управления здравоохранением и медицинские организации в пределах своей компетенции организуют:

1) распространение санитарно-гигиенических знаний среди несовершеннолетних, их родителей или иных законных представителей, а также пропаганду здорового образа жизни;

2) развитие сети медицинских организаций, оказывающих наркологическую и психиатрическую помощь несовершеннолетним;

3) круглосуточный прием и содержание в медицинских организациях заблудившихся, подкинутых и других детей в возрасте до четырех лет, оставшихся без попечения родителей или иных законных представителей;

4) медицинское обследование несовершеннолетних, оставшихся без попечения родителей или иных законных представителей, и подготовку рекомендаций по их устройству с учетом состояния здоровья;

5) выхаживание и содержание детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, и детей, находящихся в трудной жизненной ситуации, с рождения и до достижения ими возраста четырех лет включительно, а также содействие органам опеки и попечительства в устройстве таких несовершеннолетних;

6) оказание консультативной помощи работникам органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, а также родителям или иным законным представителям несовершеннолетних;

7) круглосуточный прием несовершеннолетних, находящихся в состоянии алкогольного или наркотического опьянения, для оказания им медицинской помощи при наличии показаний медицинского характера;

8) оказание специализированной медицинской помощи несовершеннолетним с отклонениями в поведении;

9) подготовку в установленном порядке заключений о состоянии здоровья несовершеннолетних, совершивших преступление или общественно опасное деяние, в целях установления у них наличия (отсутствия) противопоказаний медицинского характера для направления в специальные учебно-воспитательные учреждения закрытого типа;

10) выявление, учет, обследование при наличии показаний медицинского характера и лечение несовершеннолетних, употребляющих алкогольную и спиртосодержащую продукцию, пиво и напитки, изготавливаемые на его основе, наркотические средства, психотропные или одурманивающие вещества, а также осуществление других входящих в их компетенцию мер по профилактике алкоголизма, наркомании и токсикомании несовершеннолетних и связанных с этим нарушений в их поведении;

11) выявление источников заболеваний, передаваемых половым путем, обследование и лечение несовершеннолетних, страдающих этими заболеваниями.

3. Должностные лица органов управления здравоохранением и медицинских организаций обладают следующими правами:

1) в установленном порядке посещать несовершеннолетних, проводить беседы с ними, их родителями или иными законными представителями и иными лицами;

2) запрашивать информацию у государственных органов и иных учреждений по вопросам, входящим в их компетенцию, приглашать для выяснения указанных вопросов несовершеннолетних, их родителей или иных законных представителей и иных лиц.

4. Деятельность органов управления здравоохранением и медицинских организаций в сфере профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних регулируется [Приказом](#) Минздрава РФ от 14 июля 2003 г. N 307 "О повышении качества оказания лечебно-профилактической помощи беспризорным и безнадзорным несовершеннолетним", [Приказом](#) Минздрава РФ и МВД РФ от 20 августа 2003 г. N 414/633 "О взаимодействии учреждений здравоохранения и органов внутренних дел в оказании медицинской помощи несовершеннолетним, доставленным в органы внутренних дел" и др.

Статья 19. Органы службы занятости

Комментарий к [статье 19](#)

1. Борьба с безнадзорностью несовершеннолетних является предметом межведомственной компетенции, в связи с чем большинство органов государственной власти в пределах своей компетенции участвуют в решении рассматриваемой задачи. Не являются исключением из общего правила и **органы занятости**.

Занятость - это деятельность граждан, связанная с удовлетворением личных и общественных потребностей, не противоречащая законодательству Российской Федерации и приносящая, как правило, им заработок, трудовой доход. Гражданам принадлежит исключительное право распоряжаться своими способностями к производительному, творческому труду. Принуждение к труду в какой-либо форме не

допускается, если иное не предусмотрено законом. Роль государства в данном случае сводится к оказанию содействия реализации прав граждан на полную, продуктивную и свободно избранную занятость, том числе и в отношении несовершеннолетних граждан.

К полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области содействия занятости населения относится оказание в соответствии с законодательством о занятости населения следующих государственных услуг по организации профессиональной ориентации граждан в целях выбора сферы деятельности (профессии), трудоустройства, прохождения профессионального обучения и получения дополнительного профессионального образования.

Органы занятости не вправе принуждать кого-либо к осуществлению трудовой деятельности, но призваны способствовать обеспечению занятости населения. В этой связи в соответствии со [ст. 9](#) Закона РФ от 19 апреля 1991 г. N 1032-1 "О занятости населения в Российской Федерации" граждане имеют право на бесплатную консультацию, бесплатное получение информации и услуг, которые связаны с профессиональной ориентацией, в органах службы занятости в целях выбора сферы деятельности (профессии), трудоустройства, возможности прохождения профессионального обучения и получения дополнительного профессионального образования.

Профориентация представляет собой определение человеком своего места в профессиональном мире. Таким образом, органы занятости призваны выступать в качестве направляющей силы в отношении несовершеннолетних лиц при определении ими своей дальнейшей судьбы, в том числе в выборе профессии, рода занятий и т.п. От того, насколько грамотно сработает данная служба, зависит последующая судьба гражданина.

2. Профориентация, выбор профессии или ориентация на профессию - комплекс занятий, проводимый с целью выявить склонность человека к определенному роду деятельности, профессии. Комплекс профориентационных мероприятий включает в себя тестирование и разбор тестирования с психологом центра занятости в форме личной беседы. При этом акцент делается на личной беседе, так как сами по себе тесты по профориентации не могут в полной мере ответить на все вопросы и сомнения человека в принятии такого сложного решения, как выбор профессии и учебного заведения <12>.

<12> http://kczn.ucoz.ru/load/uslugi_centra_zanjatosti/uslugi_centra_zanjatosti/proforientacija/13-1-0-9

Проведение профориентационных мероприятий требует непосредственного контакта с лицом, в отношении которого они проводятся, что, в свою очередь, указывает на необходимость предоставления указанному органу специальных полномочий, обеспечивающих такое взаимодействие. Указанное взаимодействие в первую очередь предполагает обладание необходимой информацией о несовершеннолетнем лице. В большинстве случаев необходимые сведения предоставляет сам несовершеннолетний, имеющий намерение сделать свой профессиональный выбор, определить будущую профессию, найти свое место в обществе. Однако в некоторых случаях такая информация не может быть получена от несовершеннолетнего лица, в связи с чем требуется альтернативный источник ее получения. В данном случае [п. 2 комментируемой статьи](#) в рамках отсылочной нормы указывает право органов занятости получать необходимые сведения от органов государственной власти. Указанное полномочие может быть реализовано лишь в отношении того лица, с которым проводятся профориентационные мероприятия, и исключительно в пределах компетенции органа занятости.

Как указывалось ранее, проведение профориентационных мероприятий базируется в большей степени на непосредственном контакте специалиста органа занятости с субъектом. Личной беседе отдается предпочтение даже перед психологическими тестами, направленными на определение предпочтений каждого отдельного субъекта. Необходимые полномочия органа занятости в данном случае также определяются в рамках отсылочных предписаний [п. 2 комментируемой статьи](#), позволяющего проводить беседы с несовершеннолетними лицами и их законными представителями, причем такие беседы могут проводиться как в месте расположения соответствующего органа, так и в месте жительства гражданина. В отличие от иных органов государственной власти, наделенных полномочиями в рассматриваемой сфере, органы занятости в большинстве своем проводят профориентационные мероприятия в месте своего нахождения. В отдельных случаях они могут проводиться на территории иных учреждений (школ, лечебно-оздоровительных учреждений и т.п.). Тем не менее [Закон](#) гарантирует им возможность проведения необходимых мероприятий в месте

жительства несовершеннолетнего лица.

Закон предоставляет органам занятости широкие полномочия в целях обеспечения трудоустройства несовершеннолетних лиц, ограничивая их деятельность исключительно интересами несовершеннолетнего гражданина и компетенцией соответствующего органа занятости в решении проблем борьбы с безнадзорностью и ее профилактики.

Статья 20. Органы внутренних дел

Комментарий к [статье 20](#)

1. Органы внутренних дел - государственные органы исполнительной власти, составная часть правоохранительной системы, главными задачами которой являются обеспечение общественного порядка и общественной безопасности, борьба с преступностью, а также иными правонарушениями. Данные органы осуществляют следующие функции:

- обеспечение общественной безопасности; борьба с противоправными посягательствами на жизнь, здоровье, честь, достоинство, свободу и интересы граждан, а также интересы предприятий, учреждений и организаций;

- организация и проведение профилактики правонарушений; охрана общественного порядка; обеспечение необходимых условий труда и отдыха граждан в общественных местах, населенных пунктах;

- обеспечение безопасности дорожного движения; надзор за соблюдением актов, регулирующих общественный порядок и общественную безопасность; дознание и следствие в пределах определенной законом компетенции; охрана различных форм собственности и личного имущества граждан по договорам; обеспечение наряду с другими органами государства режима чрезвычайного положения <13>.

<13> http://dic.academic.ru/dic.nsf/enc_law/1466/ОРГАНЫ

В настоящее время деятельность органов внутренних дел в части профилактики правонарушений несовершеннолетних лиц приобретает особую значимость, поскольку число таких правонарушений не только возрастает с каждым годом, но и одновременно возрастает агрессивность таких деяний, их корыстность. Одной из основных причин подобного явления является безнадзорность несовершеннолетних граждан. В большинстве своем органы внутренних дел реализуют свои полномочия, предусмотренные настоящей [статьей](#), в случае нарушения прав и законных интересов несовершеннолетних, в том числе и со стороны их законных представителей. Именно нарушение прав и законных интересов детей зачастую выступает в качестве основания для девиантного поведения подростков. К числу наиболее распространенных нарушений относятся:

- неисполнение обязанностей по воспитанию и образованию детей;
- отрицательное влияние на личность несовершеннолетнего лица;
- жестокое обращение с детьми.

2. Органы внутренних дел реализуют свои полномочия в рамках организационных и правовых форм. К числу организационных форм могут быть отнесены:

- статистический анализ, в том числе регистрация количества и видов совершенных несовершеннолетними преступлений и иных правонарушений, что позволяет оценить картину подростковой преступности в целом по району, муниципальному образованию, стране;

- аналитическая деятельность - исследование количества, характера, а также обстоятельств, способствующих совершению преступления несовершеннолетних, и иных обстоятельств. Анализ может проводиться как по отдельным показателям, так и системный анализ, учитывающий большинство показателей. Анализ выступает основой для разработки планов и мероприятий, направленных на профилактику, предупреждение и пресечение правонарушений несовершеннолетних.

Правовые формы имеют непосредственную связь с нормотворческой деятельностью государства, субъектов РФ, в отдельных случаях и органов местного самоуправления. Суть такой формы сводится к применению нормативных актов, т.е. реализации правовых предписаний законов и подзаконных актов в части предупреждения и пресечения правонарушений несовершеннолетних граждан.

Положения настоящей **статьи** в части определения компетенции органов внутренних дел являются общими и отсылают к нормам специальных актов, регламентирующих их деятельность. В данном случае возникает необходимость определения структуры органов внутренних дел, к числу которых относятся:

- министерства внутренних дел (МВД) РФ и субъектов РФ;
- главные управления внутренних дел (ГУВД);
- управления внутренних дел (УВД) краев, областей - субъектов РФ;
- управления (отделы) внутренних дел на транспорте (УВДТ, ОВДТ);
- городские, районные органы внутренних дел (ГОВД, РОВД);
- управления и отделы 8-го Главного управления внутренних дел (на режимных объектах).

Полномочия указанных органов в части предупреждения и пресечения правонарушений несовершеннолетних, профилактики их безнадзорности конкретизируются нормативными актами, регламентирующими их деятельность, в частности Федеральным **законом** от 7 февраля 2011 г. N 3-ФЗ "О полиции", **Положением** о Министерстве внутренних дел Российской Федерации, утв. Указом Президента РФ от 1 марта 2011 г. N 248, и т.п.

Характер и специфика деятельности органов внутренних дел указывает на то, что в рассматриваемой сфере их полномочия в большинстве своем направлены на предупреждение и пресечение правонарушений несовершеннолетних, но ограничивать их компетенцию исключительно указанными функциями недопустимо, поскольку в рамках отдельных мероприятий они реализуют и воспитательные функции, а также ряд иных целей и задач, предусмотренных настоящим **Законом**.

Статья 21. Подразделения по делам несовершеннолетних органов внутренних дел

Комментарий к **статье 21**

1. Подразделения по делам несовершеннолетних органов внутренних дел осуществляют свою деятельность в соответствии с комментируемым **Законом**, Федеральным **законом** от 7 февраля 2011 г. N 3-ФЗ "О полиции", **Инструкцией** по организации работы подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел, утвержденной Приказом МВД РФ от 26 мая 2000 г. N 569.

Подразделения по делам несовершеннолетних органов внутренних дел:

1) проводят индивидуальную профилактическую работу:

а) в отношении несовершеннолетних:

- употребляющих наркотические средства или психотропные вещества без назначения врача либо употребляющих одурманивающие вещества;

- совершивших правонарушение, повлекшее применение меры административного взыскания;

- совершивших правонарушение до достижения возраста, с которого наступает административная ответственность;

- освобожденных от уголовной ответственности вследствие акта об амнистии или в связи с изменением обстановки, а также в случаях, когда признано, что исправление несовершеннолетнего может быть достигнуто путем применения принудительных мер воспитательного воздействия;

- не подлежащих уголовной ответственности в связи с недостижением возраста, с которого наступает уголовная ответственность;

- не подлежащих уголовной ответственности вследствие отставания в психическом развитии, не связанного с психическим расстройством;

- обвиняемых или подозреваемых в совершении преступлений, в отношении которых избраны меры пресечения, не связанные с заключением под стражу;

- условно-досрочно освобожденных от отбывания наказания, освобожденных от наказания вследствие акта об амнистии или в связи с помилованием;

- получивших отсрочку отбывания наказания;

- освобожденных из учреждений уголовно-исполнительной системы, вернувшихся из специальных учебно-воспитательных учреждений закрытого типа, если они в период пребывания в указанных учреждениях допускали нарушения режима, совершали противоправные деяния и (или) после освобождения (выпуска) находятся в социально опасном положении и (или) нуждаются в социальной помощи и (или) реабилитации;

- осужденных за совершение преступления небольшой или средней тяжести и освобожденных судом от наказания с применением принудительных мер воспитательного воздействия;

- осужденных условно, осужденных к обязательным работам, исправительным работам или иным мерам наказания, не связанным с лишением свободы;

б) родителей или законных представителей вышеуказанных несовершеннолетних, не исполняющих своих обязанностей по воспитанию, обучению и (или) содержанию несовершеннолетних и (или) отрицательно влияющих на их поведение либо жестоко обращающихся с ними;

в) других несовершеннолетних, их родителей или законных представителей при необходимости предупреждения совершения ими правонарушений и с согласия начальника органа внутренних дел или его заместителя;

2) выявляют лиц, вовлекающих несовершеннолетних в совершение преступления и (или) антиобщественных действий или совершающих в отношении несовершеннолетних другие противоправные деяния, а также родителей несовершеннолетних или их законных представителей и должностных лиц, не исполняющих или ненадлежащим образом исполняющих свои обязанности по воспитанию, обучению и (или) содержанию несовершеннолетних, и в установленном порядке вносят предложения о применении к ним мер, предусмотренных законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации;

3) осуществляют в пределах своей компетенции меры по выявлению несовершеннолетних, объявленных в розыск, а также несовершеннолетних, нуждающихся в помощи государства, и в установленном порядке направляют таких лиц в соответствующие органы или учреждения системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних либо в иные учреждения;

4) рассматривают в установленном порядке заявления и сообщения об административных правонарушениях несовершеннолетних, общественно опасных деяниях несовершеннолетних, не достигших возраста, с которого наступает уголовная ответственность, а также о неисполнении или ненадлежащем исполнении их родителями или законными представителями либо должностными лицами обязанностей по воспитанию, обучению и (или) содержанию несовершеннолетних;

5) участвуют в подготовке материалов для рассмотрения возможности помещения в центры временной изоляции для несовершеннолетних правонарушителей органов внутренних дел, направляемых по приговору суда или по постановлению судьи в специальные учебно-воспитательные учреждения закрытого типа; временно ожидающих рассмотрения судом вопроса о помещении их в специальные учебно-воспитательные учреждения закрытого типа в случаях, когда на основании постановления судьи несовершеннолетние, не подлежащие уголовной ответственности, могут быть направлены в ЦВИНП на срок до 30 суток при необходимости обеспечения защиты жизни или здоровья несовершеннолетнего, предупреждения повторного общественно

опасного деяния, отсутствии у несовершеннолетнего места жительства, места пребывания, злостном уклонении несовершеннолетнего от явки в суд либо от медицинского освидетельствования; самовольно ушедших из специальных учебно-воспитательных учреждений закрытого типа и др.;

6) участвуют в подготовке материалов, необходимых для внесения в суд предложений о применении к несовершеннолетним, их родителям или законным представителям мер воздействия, предусмотренных законодательством Российской Федерации и (или) законодательством субъектов Российской Федерации;

7) вносят в уголовно-исполнительные инспекции органов юстиции предложения о применении к несовершеннолетним, контроль за поведением которых осуществляют указанные учреждения, мер воздействия, предусмотренных законодательством Российской Федерации и (или) законодательством субъектов Российской Федерации;

8) информируют заинтересованные органы и учреждения о безнадзорности, правонарушениях и антиобщественных действиях несовершеннолетних, о причинах и условиях, этому способствующих;

9) принимают участие в установленном порядке в уведомлении родителей или законных представителей несовершеннолетних о доставлении несовершеннолетних в подразделения органов внутренних дел в связи с их безнадзорностью, беспризорностью, совершением ими правонарушения или антиобщественных действий;

10) в пределах своей компетенции обеспечивают соблюдение прав и законных интересов несовершеннолетних.

В предупреждении правонарушений несовершеннолетних участвуют все подразделения органов внутренних дел. Обеспечение мер по оказанию ими постоянного содействия ПДН в этой работе возлагается на министров внутренних дел, начальников управлений (главных управлений) внутренних дел субъектов Российской Федерации, начальников отделов (управлений) внутренних дел в районах, городах и иных муниципальных образованиях, начальников органов внутренних дел на железнодорожном, водном и воздушном транспорте, в закрытых административно-территориальных образованиях, на особо важных и режимных объектах.

2. Должностные лица подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел пользуются следующими правами:

1) в установленном порядке посещать несовершеннолетних, проводить беседы с ними, их родителями или иными законными представителями и иными лицами;

2) запрашивать информацию у государственных органов и иных учреждений по вопросам, входящим в их компетенцию, приглашать для выяснения указанных вопросов несовершеннолетних, их родителей или иных законных представителей и иных лиц;

3) доставлять в подразделения органов внутренних дел несовершеннолетних, совершивших правонарушение или антиобщественные действия, а также безнадзорных и беспризорных. О каждом случае доставления несовершеннолетнего в подразделение органов внутренних дел составляется протокол. Несовершеннолетние могут содержаться в указанных подразделениях не более трех часов;

4) вносить в соответствующие органы и учреждения предложения о применении мер воздействия, предусмотренных законодательством Российской Федерации и (или) законодательством субъектов Российской Федерации, в отношении несовершеннолетних, совершивших правонарушение или антиобщественные действия, их родителей или иных законных представителей либо должностных лиц, не исполняющих или ненадлежащим образом исполняющих свои обязанности по воспитанию, обучению и (или) содержанию несовершеннолетних и (или) отрицательно влияющих на их поведение либо жестоко обращающихся с ними;

5) вносить в соответствующие органы и учреждения предложения об устранении причин и условий, способствующих правонарушениям и антиобщественным действиям несовершеннолетних. Соответствующие органы и учреждения обязаны в месячный срок со дня поступления указанных предложений сообщить подразделениям по делам несовершеннолетних органов внутренних дел о мерах, принятых в результате рассмотрения внесенных предложений;

6) принимать участие в рассмотрении соответствующими органами и учреждениями материалов о правонарушениях и об антиобщественных действиях несовершеннолетних, их родителей или иных законных представителей;

7) вести учет правонарушений и антиобщественных действий несовершеннолетних, лиц, их совершивших, родителей или иных законных представителей несовершеннолетних, не исполняющих своих обязанностей по воспитанию, обучению и (или) содержанию детей и (или) отрицательно влияющих на их поведение либо жестоко обращающихся с ними, а также собирать и обобщать информацию, необходимую для составления статистической отчетности.

Статья 22. Центры временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей органов внутренних дел

Комментарий к [статье 22](#)

1. Центры временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей органов внутренних дел (далее по тексту - ЦВСНП) - это структурные подразделения территориальных органов МВД России на региональном и районном уровнях по приему и временному содержанию несовершеннолетних правонарушителей, проведению индивидуальной профилактической работы и дальнейшему их устройству. Деятельность и организация таких центров регулируется комментируемым [Законом](#), Федеральным [законом](#) от 7 февраля 2011 г. N 3-ФЗ "О полиции", [Инструкцией](#) по организации деятельности центров временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей органов внутренних дел, утвержденной Приказом МВД РФ от 1 сентября 2012 г. N 839.

К **основным задачам ЦВСНП** относятся:

- обеспечение круглосуточного приема и временного содержания несовершеннолетних правонарушителей в целях защиты их жизни, здоровья и предупреждения повторных правонарушений;

- проведение индивидуальной профилактической работы с доставленными несовершеннолетними, выявление среди них лиц, причастных к совершению преступлений и общественно опасных деяний, а также установление обстоятельств, причин и условий, способствующих их совершению, информирование об этом соответствующих органов внутренних дел и других заинтересованных органов и учреждений;

- доставка несовершеннолетних в специальные учебно-воспитательные учреждения закрытого типа, а также осуществление в пределах своей компетенции других мер по устройству несовершеннолетних, содержащихся в ЦВСНП.

Прием несовершеннолетних правонарушителей в ЦВСНП осуществляется круглосуточно.

В случае доставления в ЦВСНП несовершеннолетних, личность которых не установлена, должностные лица ЦВСНП принимают меры к установлению личностей доставленных несовершеннолетних.

При убытии несовершеннолетних из ЦВСНП копии заключений психологов с рекомендациями о формах и методах профилактической работы направляются в территориальные органы МВД России и комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав по месту постоянного проживания.

2. В ЦВСНП направляются следующие категории несовершеннолетних:

1) направляемые по приговору суда или по постановлению судьи в специальные учебно-воспитательные учреждения закрытого типа;

2) временно ожидающие рассмотрения судом вопроса о помещении их в специальные учебно-воспитательные учреждения закрытого типа в случаях необходимости обеспечения защиты жизни или здоровья несовершеннолетнего; необходимости предупреждения повторного общественно опасного деяния; отсутствия у несовершеннолетнего места жительства, места пребывания; злостного уклонения несовершеннолетнего от явки в суд либо от медицинского освидетельствования. Под злостным уклонением несовершеннолетнего от явки в суд либо от медицинского освидетельствования понимаются случаи, когда он по неуважительным причинам два или более раза не явился в суд или учреждение здравоохранения,

осуществляющее медицинское освидетельствование, либо скрылся с места жительства, места пребывания;

3) самовольно ушедшие из специальных учебно-воспитательных учреждений закрытого типа;

4) совершившие общественно опасное деяние до достижения возраста, с которого наступает уголовная ответственность за это деяние, в случаях, если необходимо обеспечить защиту жизни или здоровья несовершеннолетних или предупредить совершение ими повторного общественно опасного деяния, а также в случаях, если их личность не установлена, либо если они не имеют места жительства, места пребывания или не проживают на территории субъекта РФ, где ими было совершено общественно опасное деяние, либо если они проживают на территории субъекта РФ, где ими было совершено общественно опасное деяние, однако вследствие удаленности места их проживания не могут быть переданы родителям или иным законным представителям в течение срока, не превышающего трех часов;

5) совершившие правонарушение, влекущее административную ответственность, до достижения возраста, с которого наступает административная ответственность, в случаях, если личности несовершеннолетних не установлены, либо если они не имеют места жительства, места пребывания или не проживают на территории субъекта РФ, где ими было совершено правонарушение, либо если они проживают на территории субъекта РФ, где ими было совершено правонарушение, однако вследствие удаленности места их проживания не могут быть переданы родителям или иным законным представителям в течение срока, не превышающего трех часов;

6) совершившие правонарушение, влекущее административную ответственность в случаях, если их личность не установлена, либо если они не имеют места жительства, места пребывания или не проживают на территории субъекта РФ, где ими было совершено правонарушение, либо если они проживают на территории субъекта РФ, где ими было совершено правонарушение, однако вследствие удаленности места их проживания не могут быть переданы родителям или иным законным представителям в течение срока, предусмотренного [подпунктом 1 пункта 2 статьи 21](#) настоящего Федерального закона.

3. Правовыми основаниями помещения несовершеннолетних в ЦВСНП являются приговор суда или постановление судьи - в отношении несовершеннолетних, направляемых в специальные учебно-воспитательные учреждения закрытого типа, а в отношении иных категорий несовершеннолетних, указанных в комментируемой в статье, - постановление судьи.

4. Несовершеннолетние могут находиться в ЦВСНП в течение времени, минимально необходимого для их устройства, но не более 30 суток. Несовершеннолетние, самовольно ушедшие из специальных учебно-воспитательных учреждений закрытого типа и совершившие правонарушение, могут быть помещены в центры временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей органов внутренних дел на срок не более 48 часов на основании постановления руководителя органов внутренних дел или уполномоченного сотрудника органов внутренних дел, замещающих должности. [Перечень](#) таких должностей утвержден Приказом МВД России от 9 апреля 2013 г. N 198 "Об утверждении Перечня должностей сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации, уполномоченных выносить постановление о помещении несовершеннолетних на срок до 48 часов в центры временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей органов внутренних дел". Материалы на таких несовершеннолетних представляются судье в порядке и в срок не позднее чем за 24 часа до истечения срока нахождения несовершеннолетних в ЦВСНП для решения вопроса о дальнейшем содержании или об освобождении несовершеннолетних.

Начальник центра временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей органа внутренних дел или его заместитель незамедлительно, но не позднее чем через 24 часа уведомляет прокурора по месту нахождения этого центра о помещении в него лиц, временно ожидающих рассмотрения судом вопроса о помещении их в специальные учебно-воспитательные учреждения закрытого типа. Данная категория несовершеннолетних может находиться в ЦВСНП в течение времени, минимально необходимого для их устройства, но не более 30 суток. В исключительных случаях время нахождения несовершеннолетних в ЦВСНП может быть продлено на основании постановления судьи на срок до 15 суток, в который не входят:

- период карантина, объявленного органом управления здравоохранением или учреждением здравоохранения;

- время болезни несовершеннолетних, которое подтверждено учреждением здравоохранения и препятствует их возвращению в семью или направлению в соответствующие учреждения;

- время рассмотрения жалобы или протеста прокурора на приговор суда или постановление судьи о помещении несовершеннолетних в специальное учебно-воспитательное учреждение закрытого типа.

Ответственность за нарушение срока содержания несовершеннолетних в центре временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей органа внутренних дел возлагается на должностных лиц органов и учреждений, по вине которых было допущено указанное нарушение.

5. В отношении несовершеннолетних с учетом их возраста, поведения, общественной опасности, ранее совершенных правонарушений, а также других обстоятельств, имеющих значение для применения эффективных мер профилактического воздействия, в течение всего времени нахождения в ЦВСНП проводится индивидуальная профилактическая работа. Должностные лица информируют заинтересованные органы и учреждения о причинах и условиях безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних и вносят соответствующие предложения об их устранении, а также по вопросам организации обучения, досуга и трудового воспитания детей и подростков, находящихся в ЦВСНП, оказания им помощи в бытовом и трудовом устройстве.

Несовершеннолетние, имеющие родителей или иных законных представителей, возвращаются в семью в сопровождении должностных лиц ЦВСНП либо передаются прибывшим за ними родителям или иным законным представителям. В случае, когда возвращение несовершеннолетних к прежнему месту жительства невозможно в силу отсутствия надлежащих условий для их дальнейшего воспитания или иных причин, должностные лица ЦВСНП сообщают об этом в комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав при органах исполнительной власти субъектов РФ и местного самоуправления, в органы опеки и попечительства по прежнему месту жительства несовершеннолетних для решения вопроса об их бытовом и трудовом устройстве.

6. Комментируемая [статья](#) в целях защиты прав и свобод несовершеннолетних граждан строго регламентирует **порядок ведения переписки несовершеннолетнего с органами, осуществляющими контроль за деятельностью ЦВСНП**, судом, прокуратурой, Уполномоченным по правам человека в РФ, Уполномоченным при Президенте РФ по правам ребенка, Уполномоченным по правам человека в субъекте РФ, уполномоченным по правам ребенка в субъекте РФ, общественной наблюдательной комиссией, образованной в соответствии с законодательством РФ. Направляемая указанным органам и должностным лицам корреспонденция цензуре не подлежит и направляется по принадлежности не позднее одних суток (за исключением выходных и праздничных дней).

Также не подлежит цензуре переписка несовершеннолетнего с адвокатом или иным лицом, оказывающим юридическую помощь на законных основаниях, за исключением случаев, когда администрация ЦВСНП располагает достоверными данными о том, что содержащиеся в переписке сведения направлены на инициирование, планирование или организацию преступления либо вовлечение в его совершение других лиц. В этих случаях контроль почтовых, телеграфных или иных сообщений осуществляется по мотивированному решению администрации ЦВСНП. Копия такого решения в обязательном порядке направляется прокурору, осуществляющему надзор за соблюдением законов соответствующим центром временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей органа внутренних дел.

Также [статьей](#) регламентировано условие проведения беседы членами общественной наблюдательной комиссии, образованной в соответствии с Федеральным [законом](#) от 10 июня 2008 г. N 76-ФЗ "Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания". Беседа с несовершеннолетними по вопросам обеспечения их прав в ЦВСНП осуществляется в условиях, позволяющих представителю администрации центра временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей органа внутренних дел видеть их, но не слышать. Порядок посещения ЦВСНП членами общественных наблюдательных комиссий регламентирован [Приказом](#) МВД России от 6 марта 2009 г. N 196 "О порядке посещения мест принудительного содержания территориальных органов Министерства внутренних дел РФ членами общественных наблюдательных комиссий".

7. Должностные лица ЦВСНП пользуются при осуществлении своей деятельности **следующими правами:**

1) вызывать представителей организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, или других организаций для возвращения им несовершеннолетних, самовольно ушедших из указанных

организаций;

2) приглашать родителей несовершеннолетних или иных их законных представителей для возвращения им несовершеннолетних, самовольно ушедших из семей;

3) изымать в установленном порядке у несовершеннолетних, содержащихся в специализированных учреждениях для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации, предметы, запрещенные к хранению в указанных учреждениях;

4) проводить личный осмотр несовершеннолетних, осмотр их вещей, получаемых и отправляемых ими писем, посылок или иных почтовых сообщений, территории указанного учреждения, спальных, бытовых, других помещений и находящегося в них имущества в целях выявления и изъятия предметов, запрещенных к хранению в указанных учреждениях, о чем составляется соответствующий акт;

5) применять в исключительных случаях, когда иные меры не дали результата, в течение минимально необходимого времени меры физического сдерживания (физическую силу) в пределах, не унижающих человеческого достоинства, в целях пресечения совершения несовершеннолетними общественно опасных деяний или причинения ущерба своей жизни или здоровью либо для устранения иной опасности, непосредственно угрожающей охраняемым законом интересам других лиц или государства;

6) доставлять в подразделения органов внутренних дел несовершеннолетних, совершивших правонарушение или антиобщественные действия, а также безнадзорных и беспризорных. О каждом случае доставления несовершеннолетнего в подразделение органов внутренних дел составляется протокол. Несовершеннолетние могут содержаться в указанных подразделениях не более трех часов;

7) вносить в соответствующие органы и учреждения предложения о применении мер воздействия, предусмотренных законодательством РФ и (или) законодательством субъектов РФ, в отношении несовершеннолетних, совершивших правонарушение или антиобщественные действия, их родителей или иных законных представителей либо должностных лиц, не исполняющих или ненадлежащим образом исполняющих свои обязанности по воспитанию, обучению и (или) содержанию несовершеннолетних и (или) отрицательно влияющих на их поведение либо жестоко обращающихся с ними;

8) вносить в соответствующие органы и учреждения предложения об устранении причин и условий, способствующих правонарушениям и антиобщественным действиям несовершеннолетних. Соответствующие органы и учреждения обязаны в месячный срок со дня поступления указанных предложений сообщить подразделениям по делам несовершеннолетних органов внутренних дел о мерах, принятых в результате рассмотрения внесенных предложений;

9) принимать участие в рассмотрении соответствующими органами и учреждениями материалов о правонарушениях и об антиобщественных действиях несовершеннолетних, их родителей или иных законных представителей;

10) вести учет правонарушений и антиобщественных действий несовершеннолетних, лиц, их совершивших, родителей или иных законных представителей несовершеннолетних, не исполняющих своих обязанностей по воспитанию, обучению и (или) содержанию детей и (или) отрицательно влияющих на их поведение либо жестоко обращающихся с ними, а также собирать и обобщать информацию, необходимую для составления статистической отчетности.

Статья 23. Иные подразделения органов внутренних дел

Комментарий к [статье 23](#)

1. Комментируемая [статья](#) определяет полномочия подразделений органов внутренних дел в сфере профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних. Подразделения органов внутренних дел осуществляют свою деятельность в соответствии с Федеральным [законом](#) от 7 февраля 2011 г. N 3-ФЗ "О полиции", [Указом](#) Президента РФ от 1 марта 2011 г. N 250 "Вопросы организации полиции" (далее - Указ N 250), нормативными актами Министерства внутренних дел РФ. Полиция предназначена для защиты жизни, здоровья, прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства (далее также - граждане, лица), для противодействия преступности, охраны общественного порядка, собственности и для

обеспечения общественной безопасности. Полиция является составной частью единой централизованной системы федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел. В состав полиции могут входить подразделения, организации и службы, создаваемые для выполнения возложенных на полицию обязанностей.

Состав полиции, порядок создания, реорганизации и ликвидации подразделений полиции определяется в соответствии с [Указом N 250](#).

2. Подразделения органов внутренних дел в сфере профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних:

1) выявляют, предупреждают, пресекают и раскрывают преступления несовершеннолетних, а также устанавливают лиц, их подготавливающих, совершающих или совершивших;

2) выявляют несовершеннолетних правонарушителей, группы таких лиц, а также несовершеннолетних, входящих в организованные преступные группы или в преступные сообщества (преступные организации), и принимают меры по предупреждению совершения ими преступлений;

3) осуществляют меры, противодействующие участию несовершеннолетних в незаконном обороте наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров;

4) выявляют лиц, вовлекающих несовершеннолетних в совершение преступлений, антиобщественных действий и (или) в преступную группу, и применяют к ним меры воздействия, предусмотренные законодательством Российской Федерации;

5) принимают участие в розыске несовершеннолетних, без вести пропавших, скрывшихся от органов дознания, следствия или суда, уклоняющихся от отбывания наказания или принудительных мер воспитательного воздействия, совершивших побеги из учреждений уголовно-исполнительной системы или самовольно ушедших из семей, специальных учебно-воспитательных учреждений или центров временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей органов внутренних дел.

3. Должностные лица подразделений органов внутренних дел, осуществляющие оперативно-розыскную деятельность по предупреждению и раскрытию преступлений несовершеннолетних, пользуются следующими правами:

1) доставлять в подразделения органов внутренних дел несовершеннолетних, совершивших правонарушение или антиобщественные действия, а также безнадзорных и беспризорных. О каждом случае доставления несовершеннолетнего в подразделение органов внутренних дел составляется протокол. Несовершеннолетние могут содержаться в указанных подразделениях не более трех часов;

2) вносить в соответствующие органы и учреждения предложения о применении мер воздействия, предусмотренных законодательством Российской Федерации и (или) законодательством субъектов Российской Федерации, в отношении несовершеннолетних, совершивших правонарушение или антиобщественные действия, их родителей или иных законных представителей либо должностных лиц, не исполняющих или ненадлежащим образом исполняющих свои обязанности по воспитанию, обучению и (или) содержанию несовершеннолетних и (или) отрицательно влияющих на их поведение либо жестоко обращающихся с ними;

3) вносить в соответствующие органы и учреждения предложения об устранении причин и условий, способствующих правонарушениям и антиобщественным действиям несовершеннолетних. Соответствующие органы и учреждения обязаны в месячный срок со дня поступления указанных предложений сообщить подразделениям по делам несовершеннолетних органов внутренних дел о мерах, принятых в результате рассмотрения внесенных предложений;

4) принимать участие в рассмотрении соответствующими органами и учреждениями материалов о правонарушениях и об антиобщественных действиях несовершеннолетних, их родителей или иных законных представителей;

5) вести учет правонарушений и антиобщественных действий несовершеннолетних, лиц, их совершивших, родителей или иных законных представителей несовершеннолетних, не исполняющих своих обязанностей по воспитанию, обучению и (или) содержанию детей и (или) отрицательно влияющих на их поведение либо жестоко обращающихся с ними, а также собирать и обобщать информацию, необходимую для составления

статистической отчетности.

Статья 24. Другие органы и учреждения, общественные объединения, осуществляющие меры по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних

Комментарий к [статье 24](#)

1. Комментируемая [статья](#) устанавливает круг иных органов и учреждений, общественных объединений, осуществляющих меры по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, а также определяет их полномочия.

К иным органам и учреждениям, общественным объединениям, осуществляющим меры по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, комментируемая [статья](#) относит:

1) органы и учреждения культуры, досуга, спорта и туризма.

К органам культуры, досуга, спорта и туризма относятся федеральные, региональные и муниципальные органы исполнительной власти, осуществляющие реализацию политики и государственных программ в указанной сфере (Министерство культуры РФ, Министерство спорта, туризма и молодежной политики РФ, соответствующие министерства субъектов РФ, администрации муниципальных поселений, муниципальных районов, городских округов).

Учреждения культуры, досуга, спорта и туризма - некоммерческие организации, созданные для предоставления услуг населению в соответствующих целях. Учредителями таких учреждений, как правило, являются органы местного самоуправления в соответствии с Федеральным [законом](#) от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", относящим организацию досуга, обеспечение условий для развития физической культуры и массового спорта, обеспечение услугами организаций культуры к вопросам местного значения, а создание условий для развития туризма - к правам органов местного самоуправления на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения.

В сфере профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних органы и учреждения культуры, досуга, спорта и туризма:

- привлекают несовершеннолетних, находящихся в социально опасном положении, к занятиям в художественных, технических, спортивных и других клубах, кружках, секциях, способствуют их приобщению к ценностям отечественной и мировой культуры;

- оказывают содействие специализированным учреждениям для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации, специальным учебно-воспитательным учреждениям и центрам временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей органов внутренних дел в организации спортивной и культурно-воспитательной работы с несовершеннолетними, помещенными в указанные учреждения;

2) уголовно-исполнительные инспекции.

Уголовно-исполнительные инспекции являются учреждениями, исполняющими в соответствии с уголовно-исполнительным законодательством уголовные наказания в отношении лиц, осужденных без изоляции от общества, а также меру пресечения в виде домашнего ареста. Их деятельность и полномочия регулируются Уголовно-исполнительным [кодексом](#) РФ (далее - УИК РФ) и [Постановлением](#) Правительства РФ от 16 июня 1997 г. N 729 "Об утверждении Положения об уголовно-исполнительных инспекциях и норматива их штатной численности".

В сфере, регулируемой комментируемым [Законом](#), уголовно-исполнительные инспекции участвуют в индивидуальной профилактической работе с несовершеннолетними, контроль за поведением которых осуществляется ими в соответствии с [УИК](#) РФ;

3) **федеральные органы исполнительной власти, в которых законодательством Российской Федерации предусмотрена военная служба.**

[Перечень](#) соединений и воинских частей, в которые разрешено зачисление воспитанников воинских

частей, утвержден Приказом Министра обороны РФ от 19 мая 2001 г. N 235 "О мерах по выполнению в Вооруженных Силах Российской Федерации Постановлений Правительства Российской Федерации от 14 февраля 2000 г. N 124 и от 21 сентября 2000 г. N 745". Зачисление несовершеннолетних граждан Российской Федерации в качестве воспитанников в соединения и воинские части и обеспечение их необходимыми видами довольствия осуществляется в соответствии с [Положением](#) о зачислении несовершеннолетних граждан Российской Федерации в качестве воспитанников в воинские части и обеспечении их необходимыми видами довольствия, утвержденным Постановлением Правительства Российской Федерации от 14 февраля 2000 г. N 124, [Положением](#) о статусе воспитанников воинских частей, утвержденным Постановлением Правительства РФ от 21 сентября 2000 г. N 745.

Координацию деятельности федеральных органов исполнительной власти, в которых законом предусмотрена военная служба, по зачислению воспитанников, их учету, оказанию методической и материально-технической помощи воинским частям в организации зачисления воспитанников, обеспечения качественных условий их жизни и быта осуществляют комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления. В состав данных комиссий включаются по представлению соответствующих должностных лиц представители федеральных органов исполнительной власти, в которых законом предусмотрена военная служба, военных комиссариатов и воинских частей, дислоцированных на территории соответствующих субъектов Российской Федерации.

Федеральные органы исполнительной власти, в которых законодательством Российской Федерации предусмотрена военная служба, в соответствии с комментируемым [Законом](#) имеют право принимать участие в профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, в том числе путем зачисления детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в списки воинских частей в качестве воспитанников с согласия указанных несовершеннолетних, а также с согласия органов опеки и попечительства.

В воинские части в качестве воспитанников могут зачисляться дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, мужского пола в возрасте от 14 до 16 лет, являющиеся гражданами Российской Федерации. Воспитанники зачисляются в воинские части с их согласия по направлениям районных (городских) военных комиссариатов, согласованным с органами опеки и попечительства. Выпуск воспитанников из воинской части производится по следующим основаниям:

- а) при поступлении в военные или другие образовательные учреждения профессионального образования;
- б) по достижении воспитанником 18-летнего возраста;
- в) по личному заявлению воспитанника;
- г) по распоряжению (решению) органа опеки и попечительства, согласованному с комиссией по делам несовершеннолетних и защите их прав, в случаях передачи воспитанника под опеку (попечительство), на усыновление, в приемную семью, в учреждение для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, системы образования и социальной защиты;
- д) по состоянию здоровья при наличии медицинского заключения о заболеваниях, предусматривающих третью, четвертую или пятую группу здоровья по критериям, установленным Министерством здравоохранения Российской Федерации, и при заболеваниях, препятствующих игре на духовых и ударных инструментах, приобретенных во время учебы;
- е) за правонарушения и проступки, исключающие возможность быть воспитанником.

Решение командира воинской части о выпуске воспитанника оформляется приказом и доводится до органов опеки и попечительства, которые обязаны обеспечить его дальнейшее жизнеустройство в соответствии с законодательством Российской Федерации;

4) общественные объединения.

Под общественным объединением понимается добровольное, самоуправляемое, некоммерческое формирование, созданное по инициативе граждан, объединившихся на основе общности интересов для реализации общих целей, указанных в уставе общественного объединения. Общественные объединения могут

создаваться в форме общественной организации, общественного движения, общественного фонда, общественного учреждения, органа общественной самодеятельности, политической партии.

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

Общественные объединения принимают участие в профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних в соответствии с законодательством РФ и уставами указанных объединений.

Учитывая значимую роль деятельности общественных объединений в сфере профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, характеризующейся, как правило, высокой степенью общественной инициативы, Министерством труда и социального развития РФ, Департаментом по делам детей, женщин и семьи и Государственным научно-исследовательским институтом семьи и воспитания совместно разработаны Методические рекомендации по организации взаимодействия специализированных учреждений для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации, с негосударственными организациями по профилактике детской безнадзорности.

Статья 25. Финансовое обеспечение органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних

Комментарий к [статье 25](#)

1. Комментируемая [статья](#) определяет основные и дополнительные источники финансового обеспечения органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних. **Основными источниками финансирования** являются средства федерального бюджета и средства бюджетов субъектов РФ. **К дополнительным источникам финансирования** относятся:

- добровольные безвозмездные пожертвования;
- благотворительные взносы;
- иные источники, не запрещенные законодательством РФ.

Бюджетное финансирование осуществляется с учетом установленного порядка финансирования деятельности указанных органов и учреждений.

В случае наделения государственными полномочиями осуществлять отдельные виды деятельности по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних органов местного самоуправления им передаются материальные и финансовые средства, необходимые для осуществления указанных полномочий, в соответствии с [ч. 6 ст. 26.3](#) Федерального закона от 6 октября 1999 г. N 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации". Таким образом, деятельность по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних органов местного самоуправления осуществляется ими не за счет местного бюджета, а за счет субвенций, предоставляемых в соответствии со [ст. 140](#) Бюджетного кодекса РФ.

2. Комментируемым [Законом](#) установлено, что деятельность, связанная с перевозкой между субъектами РФ, а также в пределах территорий государств - участников Содружества Независимых Государств несовершеннолетних, самовольно ушедших из семей, организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, образовательных организаций и иных организаций, **является расходным обязательством Российской Федерации**. Перевозка несовершеннолетних между субъектами РФ, а также в пределах территорий государств осуществляется только за счет федерального бюджета. Однако полномочия по осуществлению деятельности, связанной с перевозкой между субъектами РФ, а также в пределах территорий государств - участников Содружества Независимых Государств несовершеннолетних, самовольно ушедших из семей, организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, образовательных организаций и иных организаций, передаются органам государственной власти субъектов РФ. Таким образом, перевозку несовершеннолетних осуществляет субъект РФ, на территории которого обнаружен несовершеннолетний.

Средства на реализацию передаваемых полномочий по осуществлению указанной деятельности

предусматриваются в федеральном бюджете в виде субвенций. Объем средств, предусмотренный бюджету субъекта РФ, определяется исходя из численности несовершеннолетних, подлежащих возвращению в места постоянного проживания, а также из расходов на их перевозку, исчисленных в установленном порядке. Субвенции предоставляются в соответствии со сводной бюджетной росписью федерального бюджета в пределах лимитов бюджетных обязательств, предусмотренных в установленном порядке, Министерству труда и социальной защиты РФ на деятельность, связанную с перевозкой несовершеннолетних. Перечисление субвенций из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ осуществляется в установленном порядке на счета, открытые территориальным органам федерального казначейства для учета поступлений и их распределения между бюджетами бюджетной системы РФ, для последующего перечисления в бюджеты субъектов РФ.

3. Порядок расходования и учета средств на предоставление субвенций устанавливается [Постановлением](#) Правительства РФ от 18 августа 2005 г. N 525 "О порядке предоставления из федерального бюджета субвенций бюджетам субъектов Российской Федерации на финансовое обеспечение деятельности, связанной с перевозкой между субъектами Российской Федерации, а также в пределах территорий государств - участников Содружества Независимых Государств несовершеннолетних, самовольно ушедших из семей, детских домов, школ-интернатов, специальных учебно-воспитательных и иных детских учреждений". Данным Постановлением утверждены [Правила](#), которые регламентируют порядок предоставления субвенций из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ на реализацию полномочий по осуществлению деятельности, связанной с перевозкой между субъектами РФ, а также в пределах территорий государств - участников Содружества Независимых Государств несовершеннолетних, самовольно ушедших из семей, детских домов, школ-интернатов, специальных учебно-воспитательных и иных детских учреждений, являющейся расходным обязательством Российской Федерации.

Министерство труда и социальной защиты РФ осуществляет распределение и перечисление субвенций, в том числе их перераспределение между субъектами РФ, на основании данных, полученных от органов исполнительной власти субъектов РФ, о численности несовершеннолетних, а также размере расходов.

Субвенции являются источником финансового обеспечения деятельности, связанной с перевозкой несовершеннолетних, которую осуществляют следующие получатели средств бюджета субъекта РФ:

- специализированные учреждения для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации, в отношении несовершеннолетних, самовольно ушедших из семей;
- детские дома, школы-интернаты, специальные учебно-воспитательные учреждения открытого типа и иные детские учреждения, работники которых осуществляют деятельность, связанную с перевозкой несовершеннолетних;
- центры временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей органов внутренних дел субъекта РФ в отношении несовершеннолетних, самовольно ушедших из специальных учебно-воспитательных учреждений закрытого типа.

Органы государственной власти субъектов РФ ежеквартально представляют в федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий выработку единой государственной финансовой, кредитной, денежной политики, отчет о расходовании предоставленных субвенций с указанием численности несовершеннолетних, а также объема произведенных расходов.

Средства на реализацию указанных полномочий носят целевой характер и не могут быть использованы на другие цели. В случае использования средств не по целевому назначению уполномоченный федеральный орган исполнительной власти вправе осуществить взыскание указанных средств в порядке, установленном [статьей 289](#) Бюджетного кодекса РФ. Нецелевое использование бюджетных средств, выразившееся в направлении и использовании их на цели, не соответствующие условиям получения указанных средств, определенным утвержденным бюджетом, бюджетной росписью, уведомлением о бюджетных ассигнованиях, сметой доходов и расходов либо иным правовым основанием их получения, влечет наложение штрафов на руководителей получателей бюджетных средств в соответствии с [КоАП](#) РФ, изъятие в бесспорном порядке бюджетных средств, используемых не по целевому назначению, а также при наличии состава преступления уголовные наказания, предусмотренные [УК](#) РФ.

Контроль за расходованием средств осуществляется:

- Федеральной службой финансово-бюджетного надзора, деятельность которой регламентируется [Постановлением](#) Правительства РФ от 8 апреля 2004 г. N 198 "Вопросы Федеральной службы финансово-бюджетного надзора",

- Федеральной службой по надзору в сфере здравоохранения (Росздравнадзор) в соответствии с [Постановлением](#) Правительства РФ от 30 июня 2004 г. N 323 "Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере здравоохранения",

- Счетной палатой РФ в соответствии с Федеральным [законом](#) от 5 апреля 2013 г. N 41-ФЗ "О Счетной палате РФ".

4. Порядок финансирования деятельности, связанной с перевозкой в пределах территории субъекта РФ несовершеннолетних, самовольно ушедших из семей, организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, образовательных организаций и иных организаций, устанавливается законодательством субъекта Российской Федерации. Так, на территории соответствующих субъектов РФ действуют Закон Смоленской области от 15 июля 2005 г. N 78-з "О порядке осуществления и финансирования деятельности, связанной с перевозкой в пределах территории Смоленской области несовершеннолетних, самовольно ушедших из семей и областных государственных детских учреждений" (принят Смоленской областной Думой 14 июля 2005 г.), Закон Кировской области "О порядке осуществления и финансирования деятельности, связанной с перевозкой несовершеннолетних, самовольно ушедших из семей, детских домов, школ-интернатов и иных детских учреждений, в пределах территории Кировской области" (принят Законодательным Собранием Кировской области 26 апреля 2007 года) и др.

Статья 25.1. Порядок осуществления деятельности, связанной с перевозкой несовершеннолетних, самовольно ушедших из семей, организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, образовательных организаций и иных организаций

Комментарий к [статье 25.1](#)

1. Комментируемая [статья](#) регламентирует порядок осуществления деятельности, связанной с перевозкой несовершеннолетних, самовольно ушедших из семей, организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, образовательных организаций и иных организаций.

Полномочия по осуществлению деятельности, связанной с перевозкой между субъектами Российской Федерации, а также в пределах территорий государств - участников Содружества Независимых Государств несовершеннолетних, самовольно ушедших из семей, организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, образовательных организаций и иных организаций, являются полномочиями Российской Федерации, однако осуществляются органами государственной власти субъектов РФ в порядке передачи. Федеральные органы государственной власти осуществляют полномочия по нормативно-правовому регулированию и финансовому обеспечению указанной сферы деятельности, а также контролю за указанной сферой деятельности. Финансовое обеспечение указанной сферы деятельности осуществляется в порядке, установленном [статьей 25](#) комментируемого Закона.

2. Перевозка указанной категории несовершеннолетних между субъектами Российской Федерации осуществляется:

- родителями или иными законными представителями несовершеннолетних,

- работниками специализированных учреждений для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации,

- работниками организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, специальных учебно-воспитательных учреждений открытого типа и иных организаций.

Перечень учреждений, работники которых осуществляют перевозку несовершеннолетних, самовольно ушедших из семей, организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, специальных учебно-воспитательных учреждений открытого типа и иных организаций, устанавливается нормативным правовым актом субъекта РФ.

Перевозка несовершеннолетних, самовольно ушедших из специальных учебно-воспитательных учреждений закрытого типа, между субъектами Российской Федерации осуществляется сотрудниками центров временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей органов внутренних дел.

3. Администрация специализированного учреждения для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации, в которое помещается несовершеннолетний, самовольно ушедший из семьи, организации для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, специального учебно-воспитательного учреждения открытого типа или иной организации, незамедлительно уведомляет родителей или иных законных представителей такого несовершеннолетнего либо администрацию организации для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, специального учебно-воспитательного учреждения открытого типа или иной организации о месте его пребывания и возможности возвращения в семью либо в соответствующую организацию. Не позднее пяти суток после доставления в организацию для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, специальное учебно-воспитательное учреждение открытого типа или иную организацию несовершеннолетнего, самовольно ушедшего из указанной организации, руководитель организации уведомляет об этом администрацию специализированного учреждения для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации, в котором несовершеннолетний находился на момент принятия решения о его перевозке.

Несовершеннолетний, самовольно ушедший из семьи, организации для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, специального учебно-воспитательного учреждения открытого типа или иной организации, возвращается и помещается в специализированную организацию для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации, по месту постоянного проживания несовершеннолетнего в случаях:

1) отказа родителей или иных законных представителей принять несовершеннолетнего в семью;

2) обращения несовершеннолетнего в возрасте старше десяти лет к администрации специализированного учреждения для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации, о невозможности возвращения в семью, находящуюся в социально опасном положении, в организацию для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, специальное учебно-воспитательное учреждение открытого типа или иную организацию;

3) получения информации о жестоком обращении с несовершеннолетним, не достигшим возраста десяти лет, в семье либо в детском учреждении.

4. Перечень документов, необходимых для осуществления перевозки между субъектами РФ указанной категории несовершеннолетних, утвержден Приказом Министерства здравоохранения и социального развития РФ от 13 октября 2010 г. N 878н "Об утверждении Перечня документов, необходимых для осуществления перевозки между субъектами Российской Федерации несовершеннолетних, самовольно ушедших из семей, детских домов, школ-интернатов, специальных учебно-воспитательных и иных детских учреждений, и условий перевозки".

Формы и порядок отчетности о деятельности, связанной с перевозкой, утверждены Приказом Минздравсоцразвития РФ от 14 сентября 2010 г. N 801н "О формах и сроках представления отчетности о деятельности, связанной с перевозкой между субъектами Российской Федерации, а также в пределах территорий государств - участников Содружества Независимых Государств несовершеннолетних, самовольно ушедших из семей, детских домов, школ-интернатов, специальных учебно-воспитательных и иных детских учреждений".

5. Порядок осуществления перевозки несовершеннолетних, самовольно ушедших из семей, организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, образовательных организаций и иных организаций, в пределах территорий государств - участников Содружества Независимых Государств устанавливается **Соглашением** о сотрудничестве государств - участников Содружества Независимых Государств в вопросах возвращения несовершеннолетних в государства их постоянного проживания (Кишинев, 7 октября 2002 года), вступившим в силу 10 июня 2004 года.

Согласно данному **Соглашению** компетентные органы на основании запроса оказывают друг другу содействие в осуществлении розыска и возвращения в государства постоянного проживания несовершеннолетних, оставшихся без попечения. При установлении, что несовершеннолетний, помещенный в специализированное учреждение, разыскивается другим государством для привлечения к уголовной

ответственности или для исполнения приговора, он может быть выдан этому государству на основаниях и в порядке, предусмотренных международными договорами. Несовершеннолетние, оставившие государство постоянного проживания без разрешения физических или юридических лиц, осуществляющих право родительской опеки и попечительства, и оказавшиеся на территории государства другой Стороны, будут помещаться в специализированные учреждения государства другой Стороны в порядке и на условиях, предусмотренных законодательством государства этой Стороны.

Расходы на содержание несовершеннолетних в специализированных учреждениях несет Сторона, на территории государства которой они возникли. Расходы, связанные с перевозкой, несет государство их постоянного проживания.

Соглашением утвержден [Перечень](#) транзитных учреждений, через которые устанавливается межгосударственная перевозка несовершеннолетних, возвращаемых в места их постоянного проживания.

6. Порядок осуществления перевозки несовершеннолетних, самовольно ушедших из семей, организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, образовательных организаций и иных организаций, **в пределах территории субъекта РФ** устанавливается законодательством субъекта РФ.

Глава III. ПРОИЗВОДСТВО ПО МАТЕРИАЛАМ О ПОМЕЩЕНИИ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ, НЕ ПОДЛЕЖАЩИХ УГОЛОВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ, В СПЕЦИАЛЬНЫЕ УЧЕБНО-ВОСПИТАТЕЛЬНЫЕ УЧРЕЖДЕНИЯ ЗАКРЫТОГО ТИПА

Статья 26. Основания и порядок подготовки материалов о помещении несовершеннолетних, не подлежащих уголовной ответственности, в специальные учебно-воспитательные учреждения закрытого типа

Комментарий к [статье 26](#)

[Глава III](#) комментируемого Закона направлена на регулирование вопросов административного производства в отношении несовершеннолетних, которые не подлежат уголовной ответственности, в целях их помещения в специальные учебно-воспитательные учреждения закрытого типа.

1. Пункт 1 комментируемой статьи направлен на регулирование вопросов о передаче прекращенного уголовного дела, а также материалов об отказе в его возбуждении в отношении несовершеннолетних, которые к моменту совершения общественно опасного деяния не достигли возраста, с которого наступает уголовная ответственность, либо которые не подлежат уголовной ответственности в связи с тем, что вследствие отставания в психическом развитии, не связанного с психическим расстройством, во время совершения общественно опасного деяния не могли в полной мере осознавать фактический характер и общественную опасность своих действий (бездействия) либо руководить ими.

Прекращенное уголовное дело - дело, в отношении которого суд, либо следователь, либо дознаватель приняли решение о его прекращении, то есть о прекращении проведения дальнейшего досудебного производства или судебного производства. **Материалы об отказе в возбуждении уголовного дела** - это постановление органа дознания, следователя или прокурора об отказе в возбуждении уголовного дела, а также все процессуальные документы, которые были оформлены в результате проведения процессуальных действий, в том числе следственных действий.

Передачу такого дела, а также материалов об отказе в его возбуждении осуществляют орган внутренних дел или прокурор, то есть те субъекты, которые изначально принимают постановления о возбуждении уголовного дела либо об отказе в его возбуждении. Однако предоставление такого права только органам внутренних дел и прокурору не в полной мере соответствует положениям УПК РФ, так как согласно [статье 146](#) УПК РФ постановления о возбуждении уголовного дела, постановления о его прекращении, постановления об отказе в его возбуждении принимают не только прокурор, но и следователь, и дознаватель. Однако в случае принятия подобных постановлений судом, следователем или дознавателем [пункт 1 комментируемой статьи](#) обязывает именно прокурора передать такое уголовное дело и материалы о прекращении уголовного дела в комиссию по делам несовершеннолетних и защите их прав. Иными словами, прокурор в таком случае определенным образом вторгается в порядок досудебного или судебного производства по уголовному делу в отношении отдельных категории несовершеннолетних.

Что касается органов внутренних дел, то, предоставляя им право передать прекращенное уголовное дело или материалы об отказе в его возбуждении, [пункт 1 комментируемой статьи](#) вступает в противоречие с Федеральным законом от 7 февраля 2011 г. N 3-ФЗ "О полиции", [статья 12](#) которого к обязанностям полиции относит только возбуждение уголовных дел, производство дознания по уголовным делам, производство предварительного следствия по которым необязательно, выполнение неотложных следственных действий по уголовным делам, производство предварительного следствия по которым обязательно. Таким образом, учитывая положения указанного Федерального закона, органы внутренних дел могут передать в комиссию по делам несовершеннолетних и защите их прав только материалы об отказе в возбуждении уголовного дела.

Необходимо отметить, что в соответствии с [пунктом 1 комментируемой статьи](#) цель такой передачи - рассмотрение комиссией по делам несовершеннолетних и защите их прав вопроса о принятии в отношении отдельных категорий несовершеннолетних мер воспитательного воздействия или о ходатайстве перед судом об их помещении в специальные учебно-воспитательные учреждения закрытого типа. В то же время полагаем, что прежде всего такой целью является не решение вышеуказанных вопросов, а предупреждение таким способом совершения ими преступлений в будущем.

Помещение несовершеннолетних в специальные учебно-воспитательные учреждения закрытого типа осуществляется в соответствии с Федеральным [законом](#) от 29 декабря 2012 г. N 273-ФЗ "Об образовании в Российской Федерации". При этом положения данного Федерального закона не содержат указаний по существу порядка помещения несовершеннолетних в указанные учреждения, а, напротив, предусматривают, что порядок направления несовершеннолетних граждан в специальные учебно-воспитательные учреждения открытого и закрытого типов и условия их пребывания в таких учреждениях определяются комментируемым [Законом](#). Таким образом, ни комментируемым Законом, ни Федеральным [законом](#) от 29 декабря 2012 г. N 273-ФЗ "Об образовании в Российской Федерации" не определен порядок помещения несовершеннолетних в специальные учебно-воспитательные учреждения закрытого типа.

Вместе с тем такой порядок установлен [статьей 432](#) УПК РФ, согласно которой суд о помещении несовершеннолетнего в специальные учебно-воспитательные учреждения закрытого типа выносит постановление, копия которого в течение 5 суток направляется несовершеннолетнему осужденному и его законному представителю, а также в специальное учебно-воспитательное учреждение закрытого типа, прокурору и в суд, постановивший приговор. В указанное учреждение несовершеннолетний может быть направлен на срок до наступления совершеннолетия, но не более трех лет.

Обратим внимание на то, что [пункт 1 комментируемой статьи](#) обязывает передать прекращенное уголовное дело или материалы об отказе в его возбуждении в комиссию по делам несовершеннолетних и защите их прав незамедлительно. При этом в пункте 1 комментируемой статьи содержание такой незамедлительной передачи не определено, что влечет за собой на практике неоднозначность толкования данного термина. Вместе с тем полагаем, что неоднозначность может предполагать необходимость передачи прекращенного уголовного дела или материалов об отказе в его возбуждении в тот же день, в котором принято постановление о прекращении уголовного дела или постановление об отказе в возбуждении уголовного дела.

Аналогичное требование о незамедлительной передаче [пунктом 1 комментируемой статьи](#) установлено и в отношении комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, если она принимает решение о ходатайстве перед судом о помещении вышеуказанных категорий несовершеннолетних в специальные учебно-воспитательные учреждения закрытого типа. При принятии такого решения комиссия по делам несовершеннолетних и защите их прав направляет постановление в орган внутренних дел или прокурору. Помимо данного постановления комиссия по делам несовершеннолетних и защите их прав должна направить в орган внутренних дел или прокурору также и представленные материалы. При этом опять же [пункт 1 комментируемой статьи](#) содержание таких представленных материалов не конкретизирует. В то же время имеются основания полагать, что к таким представленным материалам должны относиться переданные органом внутренних дел или прокурором материалы об отказе в возбуждении уголовного дела, а также прекращенное уголовное дело, которое, исходя из [абзаца первого пункта 1 комментируемой статьи](#), к материалам не относится, но при этом также может быть передано в комиссию по делам несовершеннолетних и защите их прав. В этом в пункте 1 комментируемой статьи видится недостаток в его содержании.

Цель такого направления постановления о ходатайстве перед судом о помещении указанных категорий несовершеннолетних в специальные учебно-воспитательные учреждения закрытого типа и материалов в орган внутренних дел или прокурору - их приобщение к прекращенному уголовному делу и материалам об отказе в его

возбуждении, которое необходимо прежде всего для подтверждения окончания уголовно-процессуальной работы с указанными категориями несовершеннолетних.

На наш взгляд, [пункт 1 комментируемой статьи](#) содержит существенный недостаток относительно возложения на органы внутренних дел, прокурора, комиссию по делам несовершеннолетних и защите их прав обязанности передавать и направлять соответствующие документы и материалы в оригиналах, а не в копиях. Полагаем, что более верным и целесообразным было бы закрепление за ними обязанности по направлению и передаче копий, так как оригиналы в целях оптимальной организации работы органов внутренних дел, прокуратуры, комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав должны оставаться в работе указанных органов.

Необходимо отметить, что на практике имеются случаи привлечения к дисциплинарной ответственности сотрудников вышеуказанных органов за нарушение ими требований [пункта 1 комментируемой статьи](#).

Пример: в Саратовской области сотрудник Главного управления Министерства внутренних дел Российской Федерации по Саратовской области Е. обратилась с исковым заявлением к Главному управлению Министерства внутренних дел Российской Федерации по Саратовской области о необоснованности и незаконности привлечения ее к дисциплинарной ответственности, в удовлетворении которого Кировским районным судом города Саратова было отказано. К дисциплинарной ответственности Е. была привлечена за допущение нарушений законности в деятельности подчиненного подразделения, ненадлежащую оценку и неудовлетворительный контроль за состоянием работы по предупреждению правонарушений несовершеннолетних, непринятие мер к устранению выявленных недостатков, также за допущенные подчиненными сотрудниками нарушения [пункта 1 комментируемой статьи](#).

В судебных материалах отмечалось, что нарушение [пункта 1 комментируемой статьи](#) повлекло за собой снижение такой формы профилактики противоправного поведения несовершеннолетних, как применение к указанным несовершеннолетним мер воспитательного воздействия или ходатайства перед судом об их помещении в специальные учебно-воспитательные учреждения закрытого типа. При таких обстоятельствах наложение на Е. дисциплинарного взыскания в виде строго выговора следует признать законным и обоснованным. Существенных нарушений порядка привлечения Е. к дисциплинарной ответственности, регламентированного приведенными выше нормативными правовыми актами, не установлено (Апелляционное [определение](#) Саратовского областного суда от 25 июля 2013 г. N 33-4651).

2. Пункт 2 комментируемой статьи предоставляет органам внутренних дел и органам прокуратуры право на получение документов, необходимых для решения вопроса о помещении несовершеннолетних, не подлежащих уголовной ответственности, в специальные учебно-воспитательные учреждения закрытого типа. Между тем пункт 2 комментируемой статьи содержит в части, касающейся регулирования порядка получения таких документов, два существенных недостатка. Во-первых, [пункт 2 комментируемой статьи](#) не определяет перечень таких документов, а лишь указывает, что эти документы являются необходимыми. Учитывая положения [пункта 1 статьи 27](#) комментируемого Закона (см. [комментарий к ст. 27](#)), к таким "необходимым" документам можно отнести все перечисленные в пункте 1 статьи 27 комментируемого Закона документы. Но, с другой стороны, поскольку [пункт 1 комментируемой статьи](#) не конкретизирует перечень этих документов, то к ним могут быть отнесены любые документы, которые по усмотрению сотрудников органов внутренних дел и органов прокуратуры необходимы им для подготовки материалов в целях их рассмотрения судом для принятия решения о помещении несовершеннолетних, не подлежащих уголовной ответственности, в специальные учебно-воспитательные учреждения закрытого типа. К таким документам могут быть отнесены также и справка с места работы родителей таких несовершеннолетних, справка о состоянии здоровья таких родителей (например, психического здоровья) и т.д., несмотря на то, что перечень документов, указанных в [пункте 1 статьи 27](#) комментируемого Закона, закрытый.

Во-вторых, предоставление таких документов, исходя из [пункта 2 комментируемой статьи](#), должно осуществляться соответствующими органами и учреждениями. Также в пункте 2 комментируемой статьи не раскрывается понятие и статус таких "соответствующих" органов и учреждений. Тем не менее имеются основания полагать, что такими органами являются органы и учреждения, в распоряжении и (или) в ведении которых находятся документы, которые необходимы для решения вопроса о помещении несовершеннолетних, не подлежащих уголовной ответственности, в специальные учебно-воспитательные учреждения закрытого типа, например медицинские учреждения. Однако [пунктом 2 комментируемой статьи](#) учтено, что указанные документы могут находиться в ведении не только органов и учреждений, но и коммерческих организаций,

например медицинских организаций, образовательных организаций, которые органами и учреждениями не являются, так как, в частности, согласно [пункту 1 статьи 120](#) ГК РФ учреждением признается некоммерческая организация, созданная собственником для осуществления управленческих, социально-культурных или иных функций некоммерческого характера.

Вышеуказанные документы должны представляться органами и учреждениями на основании запросов соответственно органов внутренних дел и органов прокуратуры. Так, согласно [пункту 4 части 1 статьи 13](#) Федерального закона "О полиции" полиция, в частности органы внутренних дел, имеет право запрашивать и получать на безвозмездной основе по мотивированному запросу уполномоченных должностных лиц полиции от государственных и муниципальных органов, общественных объединений, организаций, должностных лиц и граждан сведения, справки, документы (их копии), иную необходимую информацию, в том числе персональные данные граждан, за исключением случаев, когда федеральным законом установлен специальный порядок получения информации. Также [часть 4 статьи 21](#) УПК РФ предусматривает, что требования, поручения и запросы, в том числе прокурора, предъявленные в пределах их полномочий, установленных УПК РФ, обязательны для исполнения всеми учреждениями, предприятиями, организациями, должностными лицами и гражданами.

Срок исполнения таких запросов составляет десять суток, которые исчисляются с момента получения органами и учреждениями запросов. Применение данного положения на практике требует дополнительного толкования в целях конкретизации. Для того чтобы исчислять срок исполнения указанных запросов, необходимо определить момент их поступления в органы и учреждения, в чьем ведении и (или) распоряжении находятся необходимые органам внутренних дел и органам прокуратуры документы. Такой момент, как правило, фиксируется в общем отделе (канцелярии) соответствующего органа или учреждения либо лицом, на которое возложены обязанности по ведению делопроизводства в органе или учреждении. Учитывая, что срок исполнения запросов исчисляется в сутках, сотрудникам общего отдела (канцелярии) либо вышеуказанному лицу следует на поступившем запросе указать не только дату его поступления, но и время.

Исчисление срока исполнения запросов органов внутренних дел и (или) органов прокуратуры означает, что такие сроки включают в себя не только рабочие дни, но и выходные дни. При этом такие дни должны исчисляться путем отсчета с момента поступления запроса органов внутренних дел и (или) органов прокуратуры двадцати четырех часов в течение десяти таких периодов либо до десяти.

3. Пункт 3 комментируемой статьи направлен на регулирование вопросов проведения медицинского, в том числе психиатрического, освидетельствования до решения вопроса о помещении несовершеннолетнего, не подлежащего уголовной ответственности, в специальные учебно-воспитательные учреждения закрытого типа. Гарантия того, что в отношении указанной категории несовершеннолетних будет проведено медицинское, в том числе психиатрическое, освидетельствование до того, как будет решен вопрос о его помещении в указанное учреждение, необходима для определения возможности помещения его в такие учреждения и соблюдения его прав и законных интересов.

Из [Правил](#) медицинского освидетельствования несовершеннолетнего на наличие или отсутствие у него заболевания, препятствующего его содержанию и обучению в специальном учебно-воспитательном учреждении закрытого типа, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 28 марта 2012 г. N 259, следует, что медицинское освидетельствование - это медицинская процедура, проводимая с целью установления у несовершеннолетнего наличия или отсутствия заболевания, включенного в [Перечень](#) заболеваний, препятствующих содержанию и обучению несовершеннолетних в специальных учебно-воспитательных учреждениях закрытого типа органов управления образованием, утвержденный Постановлением Правительства Российской Федерации от 11 июля 2002 г. N 518. К числу таких заболеваний относятся, например, туберкулез - любая форма активного туберкулеза, болезнь, вызванная вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ). Поскольку согласно [пункту 3 комментируемой статьи](#) проводится в том числе и психиатрическое освидетельствование (освидетельствование, проводимое на предмет установления психических расстройств и расстройств поведения), то устанавливается также наличие или отсутствие таких заболеваний, как, например, шизофрения, шизотипические и бредовые расстройства, умственная отсталость.

Основаниями для проведения медицинского, в том числе психиатрического, освидетельствования являются следующие процессуальные документы:

- 1) постановление начальника органа внутренних дел или прокурора. Данное постановление является

основанием для проведения такого освидетельствования, если на его проведение дал согласие несовершеннолетний, который достиг пятнадцатилетнего возраста. При этом [подпункт 1 пункта 3 комментируемой статьи](#) не устанавливает форму такого согласия. Полагаем, что в целях подтверждения факта такого согласия оно должно быть дано в письменной форме.

Установление возраста в пятнадцать лет в целях дачи согласия на проведение медицинского, в том числе психиатрического, освидетельствования, на наш взгляд, ничем не обоснованно, так как согласно положениям гражданского законодательства частичная дееспособность наступает с четырнадцати лет, но при этом полная может наступить и в шестнадцать лет. Кроме того, общий возраст уголовной ответственности составляет шестнадцать лет. В этой связи считаем возможным повысить возраст несовершеннолетнего, по достижении которого он может дать согласие на проведение медицинского, в том числе психиатрического, освидетельствования, до шестнадцати лет.

В случае если несовершеннолетний не достиг возраста пятнадцати лет, такое письменное согласие должны дать его родители или иные законные представители, что полностью соответствует [ГК РФ](#) и [УПК РФ](#);

2) постановление судьи. Это постановление является основанием для проведения медицинского, в том числе психиатрического, освидетельствования при условии, что ни несовершеннолетний, достигший возраста пятнадцати лет, ни его родители или иные законные представители не дали согласия на проведение вышеуказанного медицинского освидетельствования.

Полагаем, что предоставление судье права решения вопроса о проведении медицинского, в том числе психиатрического, освидетельствования без согласия вышеуказанных субъектов является обоснованным, потому что именно судье в соответствии с федеральным законодательством принадлежит право отправления правосудия по всем категориям судебных дел, в том числе и в отношении несовершеннолетних.

3.1. Пункт 3.1 комментируемой статьи содержит процедурные нормы, конкретизирующие порядок проведения медицинского, в том числе психиатрического, освидетельствования в случае, если несовершеннолетний, не подлежащий уголовной ответственности, и (или) его родители или иные законные представители не дали согласия на такое освидетельствование. В этом случае начальник органа внутренних дел или прокурор подает в суд заявление о проведении вышеуказанного освидетельствования. Требование к такому заявлению пункт 3.1 комментируемой статьи не устанавливает, но, исходя из положений [подпункта 2 пункта 4 статьи 15](#) комментируемого Закона и [пункта 1 комментируемой статьи](#), можно предположить, что такое заявление подается в письменной форме с указанием того, что имеются основания полагать, что несовершеннолетний страдает психическим расстройством, по причине которого он во время совершения общественно опасного деяния не мог в полной мере осознавать фактический характер и общественную опасность своих действий (бездействия) либо руководить ими и, соответственно, нуждается в помещении в специальное учебно-воспитательное учреждение закрытого типа.

При этом, исходя из [пункта 3.1 комментируемой статьи](#), к такому заявлению в зависимости от основания направления несовершеннолетнего, не подлежащего уголовной ответственности, в специальное учебно-воспитательное учреждение закрытого типа должны быть приложены прекращенное уголовное дело в отношении такого несовершеннолетнего или материалы об отказе в его возбуждении либо постановление комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, в котором содержится ходатайство о направлении указанного несовершеннолетнего в такое специальное учреждение. Кроме того, к заявлению в обязательном порядке должно быть приложено постановление начальника органа внутренних дел или прокурора о проведении медицинского освидетельствования, в том числе психиатрического, а также материалы, которые подтверждают тот факт, что несовершеннолетний, не подлежащий уголовной ответственности, достигший возраста пятнадцати лет, и (либо) его родители или иные законные представители отказались от проведения такого медицинского освидетельствования.

В то же время [пункт 3.1 комментируемой статьи](#) содержания указанных материалов не определяет. Полагаем, что к таким материалам можно отнести письменно оформленный отказ несовершеннолетнего и (или) его родителей или иных законных представителей от проведения в отношении несовершеннолетнего медицинского освидетельствования либо постановление начальника органа внутренних дел или прокурора о проведении медицинского освидетельствования, в том числе психиатрического, со свидетельской надписью несовершеннолетнего и (или) его родителей или иных законных представителей, подтверждающей факт такого отказа.

Такое заявление подается в суд по месту жительства несовершеннолетнего, то есть в тот суд, который расположен в районе проживания несовершеннолетнего, не подлежащего уголовной ответственности.

3.2. Пункт 3.2 комментируемой статьи определяет срок и порядок рассмотрения заявления начальника органа внутренних дел или прокурора о проведении медицинского освидетельствования несовершеннолетнего, не подлежащего уголовной ответственности, которое подается в случаях, предусмотренных **пунктом 3.1 комментируемой статьи** (см. **комментарий к пункту 3.1**).

Срок рассмотрения такого заявления составляет трое суток, которые исчисляются с момента подачи указанного заявления. Полагаем, что аналогично порядку исчисления срока, предусмотренного **пунктом 2 комментируемой статьи**, срок рассмотрения данного заявления должен исчисляться с того дня и с того времени, когда это заявление поступит в канцелярию суда, сотрудникам которой необходимо на данном заявлении указать дату и время его поступления в суд.

При этом согласно **пункту 3.2 комментируемой статьи** в течение указанного срока заявление начальника органа внутренних дел или прокурора о проведении медицинского освидетельствования несовершеннолетнего, не подлежащего уголовной ответственности, рассматривается судьей единолично, то есть судом в составе одного судьи, но не коллегией судей.

По результатам рассмотрения данного заявления при отсутствии согласия несовершеннолетнего, не подлежащего уголовной ответственности и достигшего возраста пятнадцати лет, либо согласия его родителей (иных законных представителей) суд может принять одно из следующих постановлений:

- 1) о проведении медицинского освидетельствования несовершеннолетнего;
- 2) об отказе в удовлетворении заявления начальника органа внутренних дел или прокурора о проведении медицинского освидетельствования несовершеннолетнего, не подлежащего уголовной ответственности.

Особенностью принятия этих постановлений, а точнее, одного из них, является то, что оформляются они, безусловно, только в письменной форме и содержат однозначное принятие решения либо о проведении медицинского освидетельствования несовершеннолетнего, либо об отказе в удовлетворении соответствующего заявления о таком проведении. Кроме того, в постановлении суда должно быть указано обоснование принятия одного из таких решений.

4. Пункт 4 комментируемой статьи определяет порядок действий врачебной комиссии медицинской организации государственной системы здравоохранения или муниципальной системы здравоохранения в случае, если ею будет выявлено, что у несовершеннолетнего имеются заболевания (одно из заболеваний), которые указаны в **Перечне** заболеваний, препятствующих содержанию и обучению несовершеннолетних в специальных учебно-воспитательных учреждениях закрытого типа органов управления образованием, утвержденном Постановлением Правительства РФ от 11 июля 2002 г. N 518.

Наличие таких заболеваний не позволяет поместить несовершеннолетнего, не подлежащего уголовной ответственности, в специальные учебно-воспитательные учреждения закрытого типа в целях его содержания и обучения, потому что таким образом будет причинен вред правам и законным интересам тех несовершеннолетних, которые уже содержатся в специальных учебно-воспитательных учреждениях закрытого типа, либо будут в целом нарушены их права и законные интересы.

В этом случае все имеющиеся материалы в отношении несовершеннолетних, не подлежащих уголовной ответственности (например, прекращенное уголовное дело, материалы об отказе в его возбуждении, запрошенные органами внутренних дел и (или) органами прокуратуры документы, необходимые для рассмотрения судом материалов о помещении несовершеннолетних, не подлежащих уголовной ответственности, в вышеуказанные специальные учебно-воспитательные учреждения), должны передаваться в комиссию по делам несовершеннолетних и защите их прав.

При этом **пункт 4 комментируемой статьи** не определяет субъекта, который должен передавать такие материалы, но из **пункта 3 комментируемой статьи** следует, что это могут быть начальник органа внутренних дел, прокурор и суд. Эти материалы должны передаваться в комиссию по делам несовершеннолетних и защите их прав для решения вопроса о применении в отношении несовершеннолетних, не подлежащих уголовной ответственности, мер воспитательного воздействия. Отметим, что **пункт 4 комментируемой статьи** в контексте с

пунктом 1 комментируемой статьи и комментируемым Законом в целом содержит один существенный недостаток, заключающийся в том, что в комментируемом Законе используется категория (термин) - **принудительные** меры воспитательного воздействия, а именно:

- предупреждение;
- передача под надзор родителей или лиц, их заменяющих, либо специализированного государственного органа;
- возложение обязанности загладить причиненный вред;
- ограничение досуга и установление особых требований к поведению несовершеннолетнего (**статья 90 УК РФ**).

Поэтому в этой части **пункт 4 комментируемой статьи** нуждается в уточнении относительно мер воспитательного воздействия, которые могут быть применены к несовершеннолетним, не подлежащим уголовной ответственности.

Кроме того, **пункт 4 комментируемой статьи** не устанавливает срок, в течение которого должны передаваться материалы о помещении несовершеннолетних, не подлежащих уголовной ответственности, в специальные учебно-воспитательные учреждения закрытого типа в комиссию по делам несовершеннолетних и защите их прав. Считаем, что исходя из положений **Правил** медицинского освидетельствования несовершеннолетнего на наличие или отсутствие у него заболевания, препятствующего его содержанию и обучению в специальном учебно-воспитательном учреждении закрытого типа, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 28 марта 2012 г. N 259, такой срок должен составлять пятнадцать рабочих дней, исчисляемых со дня получения руководителем медицинской организации постановления начальника органа внутренних дел или прокурора или постановления судьи (см. **комментарий к п. 3 комментируемой статьи**). В то же время вышеуказанные **Правила** предусматривают, что основанием для проведения медицинского освидетельствования являются только постановления следователя или дознавателя, в производстве которых находится уголовное дело. Считаем, что в этой части необходимо рассмотрение вопроса о внесении необходимых изменений в данные **Правила**.

При этом в целях обеспечения начальнику органа внутренних дел, прокурору и суду возможности передать вышеуказанные материалы в комиссию по делам несовершеннолетних и защите их прав необходимо, чтобы врачебная комиссия медицинской организации государственной системы здравоохранения или муниципальной системы здравоохранения провела такое медицинское освидетельствование в срок до пятнадцати рабочих дней, который обеспечил бы начальнику органа внутренних дел, прокурору и суду возможность в пределах указанного срока передать материалы о помещении несовершеннолетних, не подлежащих уголовной ответственности, в специальные учебно-воспитательные учреждения закрытого типа в комиссию по делам несовершеннолетних и защите их прав.

4.1. В **пункте 4.1 комментируемой статьи** рассматриваются вопросы об оказании несовершеннолетнему, в отношении которого рассматривается вопрос о помещении в специальное учебно-воспитательное учреждение закрытого типа, психолого-медико-педагогической помощи и определению форм его дальнейшего обучения и воспитания.

Психолого-медико-педагогическая помощь представляет собой совокупность оказываемых вышеуказанному несовершеннолетнему услуг со стороны специалистов в области психологии, медицины, педагогики, направленных на поддержание его нормального психического и физического здоровья, а также нравственного развития и обеспечения получения им всех возможных видов образования. **Определение форм дальнейшего обучения и воспитания** несовершеннолетнего, в отношении которого рассматривается вопрос о помещении в специальное учебно-воспитательное учреждение закрытого типа, - это деятельность по выявлению наиболее подходящих и оптимальных для конкретного несовершеннолетнего из числа тех, в отношении которых рассматривается вопрос о помещении в специальное учебно-воспитательное учреждение закрытого типа, вариантов процесса организации деятельности обучающихся по овладению знаниями, умениями, навыками и компетенцией, приобретению опыта деятельности, развитию способностей, приобретению опыта применения знаний в повседневной жизни и формированию у обучающихся мотивации получения образования в течение всей жизни, а также вариантов осуществления деятельности, направленной на развитие личности, создание условий для самоопределения и социализации обучающегося на основе

социокультурных, духовно-нравственных ценностей и принятых в обществе правил и норм поведения в интересах человека, семьи, общества и государства.

Из [пункта 4.1 комментируемой статьи](#) следует, что в целях оказания такой помощи и определения форм дальнейшего обучения и воспитания психолого-медико-педагогической комиссии необходимо подготовить рекомендации. Такие рекомендации, как правило, представляют собой брошюры, содержащие методический комплекс, то есть определенные направления, перечень мероприятий и совокупность действий и мер, которые следует реализовать и принять для оказания психолого-медико-педагогической помощи и определения форм дальнейшего обучения и воспитания.

В целях подготовки таких рекомендаций психолого-медико-педагогическая комиссия на основании постановления начальника органа внутренних дел или прокурора проводит комплексное обследование несовершеннолетнего, которое представляет собой обследование на предмет выявления наличия у несовершеннолетнего различных видов заболеваний, психических расстройств, а также отставаний в психическом развитии.

5. Пункт 5 комментируемой статьи регулирует вопросы принятия в отношении несовершеннолетних, не подлежащих уголовной ответственности, в отношении которых готовятся материалы о помещении их в специальные учебно-воспитательные учреждения закрытого типа, принудительных мер воспитательного воздействия, а именно передачи под надзор родителей или лиц, их заменяющих, либо специализированного государственного органа, которым, исходя из [пункта 5 комментируемой статьи](#), является администрация организации для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, или иной организации.

Соответственно, такие меры на основании [пункта 5 комментируемой статьи](#) принимаются в отношении несовершеннолетних, имеющих родителей или иных законных представителей, детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. В первом случае несовершеннолетние передаются под надзор родителей или иных законных представителей, а во втором - администрации организации для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, или иной организации.

Полагаем, что данная норма была введена федеральным законодателем в целях обеспечения несовершеннолетним, а также детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, возможности исправления, психологического изменения в условиях семьи, семейной заботы, а также опеки со стороны организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, или иных организаций.

Относительно порядка применения к указанным несовершеннолетним таких мер принудительного воспитательного воздействия [пункт 5 комментируемой статьи](#) предусматривает, что должностное лицо подразделения по делам несовершеннолетних органа внутренних дел (как правило, это инспектор по делам несовершеннолетних) обязано на основании постановления начальника органа внутренних дел или его заместителя запросить от одного из родителей или иных законных представителей либо руководителя детского учреждения, предназначенного для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, письменное обязательство, в котором содержится изложение принятой вышеуказанными субъектами обязанности об обеспечении надлежащего поведения несовершеннолетних и их явки по вызовам в суд. Между тем такой порядок содержит ряд существенных недостатков:

1) из данного порядка не представляется возможным установить содержание постановления начальника органа внутренних дел или его заместителя, на основании которого инспектор по делам несовершеннолетних должен запросить указанное обязательство. Вместе с тем полагаем, что такое постановление должно содержать императивную норму о применении к несовершеннолетнему, не подлежащему уголовной ответственности, принудительных мер воспитательного воздействия и необходимости запроса от одного из родителей или иных законных представителей либо руководителя детского учреждения вышеназванного письменного обязательства;

2) отсутствует единообразие в употреблении наименований организаций, предназначенных для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. С одной стороны, они именуется организациями для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, или иными организациями, а с другой стороны - детскими учреждениями, в то время как, исходя из положений гражданского законодательства, учреждения и организации не являются синонимами, а точнее, они соотносятся как часть и целое, поэтому более правильным и точным является употребление в данном случае термина "организации для детей-сирот и детей, оставшихся

без попечения родителей, или иные организации", так как это более широкое понятие, включающее в себя в том числе и учреждения;

3) не определено точное содержание письменного обязательства родителей или иных законных представителей, а также организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, иных организаций. При этом считаем, что такое письменное обязательство должно содержать указание на выполнение указанными субъектами обязанности по принятию всех необходимых мер, направленных на воспитание у несовершеннолетнего чувства вины, ответственности, законопослушания, выполнения всех требований законодательства и должностных лиц, уважения к обществу;

4) соответственно, понятие "надлежащее поведение несовершеннолетнего" означает такую форму его поведения, при которой он неукоснительно исполняет и соблюдает требования всех нормативных правовых актов, а также уважает общественное и не нарушает общественный порядок, содействует обеспечению общественной безопасности;

5) явка по вызовам в суд означает прибытие в здание судебного органа в срок, указанный на таком вызове, в целях дачи подтверждения факта постановления на путь исправления и обеспечения надлежащего поведения.

Также из [пункта 5 комментируемой статьи](#) следует право судебного органа принять решение о приводе. Основанием принятия такого решения является уклонение несовершеннолетних, их родителей или иных законных представителей от явки в суд. **Привод** - это принудительное сопровождение или доставление лица в данном случае в судебный орган, осуществляемое на основании постановления судьи.

Кроме того, в [пункте 5 комментируемой статьи](#) не определен термин "уклонение от явки в суд", под которым, по нашему мнению, следует понимать систематическую, то есть в течение двух раз подряд, неявку в суд по его вызовам, которые должны оформляться в письменной форме и содержать требование о необходимости такой явки.

6. Пункт 6 комментируемой статьи определяет основания и порядок направления несовершеннолетних, не подлежащих уголовной ответственности, в отношении которых рассматривается вопрос об их помещении в специальные учебно-воспитательные учреждения закрытого типа, в центр временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей органа внутренних дел. Основные элементы такого порядка сводятся к следующему:

1) норма о направлении вышеуказанных несовершеннолетних в такой центр диспозитивная, то есть направление несовершеннолетних в такой центр не является обязательной;

2) срок такого возможного направления, а точнее, содержания несовершеннолетних правонарушителей в центре временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей органа внутренних дел, составляет тридцать суток, но при это не определен механизм определения (расчета) такого периода. Полагаем, что тридцать суток должны исчисляться со дня помещения несовершеннолетнего, не подлежащего уголовной ответственности, в такие центры;

3) основанием для помещения таких несовершеннолетних в указанные центры является постановление судьи, то есть оформленное в письменном виде решение судьи, содержащее сведения о необходимости помещения несовершеннолетних, не подлежащих уголовной ответственности, в указанные центры временного содержания, с обоснованием необходимости такого помещения, а к числу оснований такой необходимости, исходя из [пункта 6 комментируемой статьи](#), могут быть отнесены следующие:

- необходимость обеспечения защиты жизни или здоровья несовершеннолетнего, то есть наличие угрозы для жизни или здоровья несовершеннолетнего, ввиду которой несовершеннолетний должен быть помещен в центр временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей органа внутренних дел;

- необходимость предупреждения повторного общественно опасного деяния - наличие оснований полагать, что в случае непомещения несовершеннолетнего в центр временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей органа внутренних дел он может допустить повторное совершение преступления. При этом в [подпункте 2 пункта 6 комментируемой статьи](#) прямо не названо собственно преступление, но тем не менее, исходя из критерия общественной опасности, можно сделать именно такой вывод, в то же время с другой стороны (правовой стороны) преступление одной общественной опасностью не

характеризуется;

- отсутствие у несовершеннолетнего места жительства, места пребывания. Как правило, к такой категории лиц относятся несовершеннолетние, у которых отсутствует на праве собственности или праве пользования либо на ином вещном праве жилое помещение либо которые являются детьми-сиротами или детьми, оставшимися без попечения родителей;

- злостное уклонение несовершеннолетнего от явки в суд либо от медицинского освидетельствования, под которым [подпункт 3 пункта 6 комментируемой статьи](#) предусматривает случаи, когда несовершеннолетний по неуважительным причинам два или более раза не явился в суд или учреждение здравоохранения, осуществляющее медицинское освидетельствование, либо скрылся с места жительства, места пребывания. В данном случае сразу возникает вопрос о таком оценочном понятии, как "неуважительная причина", которую определяет только суд. Полагаем, что такой причиной может быть любая объективная причина, не связанная с личностью несовершеннолетнего (например, необходимость ухода за больным родственником, невозможность оставить его одного).

Статья 27. Порядок направления в суд материалов о помещении несовершеннолетних, не подлежащих уголовной ответственности, в специальные учебно-воспитательные учреждения закрытого типа

Комментарий к [статье 27](#)

1. Пункт 1 комментируемой статьи содержит перечень документов, которые необходимы для решения вопроса о направлении несовершеннолетнего, не подлежащего уголовной ответственности, в специальные учебно-воспитательные учреждения закрытого типа. К числу таких документов пункт 1 комментируемой статьи относит следующие:

1) прекращенное уголовное дело в отношении несовершеннолетнего или материалы об отказе в его возбуждении (см. [комментарий к п. 1 статьи 26](#));

2) постановление комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, содержащее ходатайство о направлении несовершеннолетнего в специальное учебно-воспитательное учреждение закрытого типа (см. [комментарий к п. 1 статьи 26](#));

3) характеристика с места учебы (работы) несовершеннолетнего - документ, оформляемый, как правило, в отделе кадров и подписываемый руководителем отдела кадров или руководителем организации или индивидуальным предпринимателем, либо документ, выдаваемый образовательной организацией и подписываемый вышеуказанными субъектами, содержащий сведения о личных качествах, заслугах, личной характеристике, личностных особенностях несовершеннолетнего;

4) акт обследования семейно-бытовых условий жизни несовершеннолетнего - документ, содержащий сведения о личной характеристике членов семьи несовершеннолетнего, их отношении к нему, его отношении к ним, об обстановке проживания, режиме питания несовершеннолетнего, иных подобных условиях его жизни. Как правило, такой документ оформляют органы опеки и попечительства;

5) справка органа внутренних дел, содержащая сведения о правонарушениях, ранее совершенных несовершеннолетним, и принятых в этой связи мерах воздействия, - документ, содержащий указание на перечень составов преступлений и составов административных правонарушений, которые были совершены несовершеннолетним до рассмотрения вопроса о помещении его в специальное учебно-воспитательное учреждение закрытого типа, а также указание на виды или вид мер воспитательного воздействия, которые были приняты в этой связи в отношении несовершеннолетнего;

6) заключение учреждения здравоохранения о состоянии здоровья несовершеннолетнего и возможности его помещения в специальное учебно-воспитательное учреждение закрытого типа - оформленный на фирменном бланке учреждения здравоохранения документ, который содержит указание на перечень заболеваний, препятствующих содержанию и обучению несовершеннолетних в специальных учебно-воспитательных учреждениях закрытого типа, либо указание на одно такое заболевание, либо указание на все имеющиеся у несовершеннолетнего заболевания, либо указание на отсутствие каких-либо заболеваний в целом;

7) заключение психолого-медико-педагогической комиссии о результатах комплексного обследования несовершеннолетнего, содержащее рекомендации по оказанию ему психолого-медико-педагогической помощи и определению форм его дальнейшего обучения и воспитания (см. [комментарий к п. 4.1 статьи 26](#)).

2. Пункт 2 комментируемой статьи определяет срок, в течение которого документы и материалы, указанные в [пункте 1 комментируемой статьи](#), должны быть направлены начальником органа внутренних дел или прокурором в суд по месту жительства несовершеннолетнего, не подлежащего уголовной ответственности, для решения вопроса о помещении его в специальные учебно-воспитательные учреждения закрытого типа. Этот срок составляет тридцать суток, которые должны исчисляться со дня вынесения органом дознания, следователем или прокурором постановления о прекращении уголовного дела в отношении указанного несовершеннолетнего или об отказе в его возбуждении.

На наш взгляд, такой срок является необоснованно долгим, так как в [пункте 2 комментируемой статьи](#) речь идет уже о подготовленных материалах и документах к моменту вынесения соответствующих постановлений. Поэтому, учитывая, что постановления органа дознания, следователя или прокурора уже вынесены, документы и материалы, указанные в [пункте 1 комментируемой статьи](#), оформлены, срок их направления в суд по месту жительства несовершеннолетнего, не подлежащего уголовной ответственности, может быть и сокращен, например до десяти суток.

Кроме того, [пункт 2 комментируемой статьи](#) предусматривает возможность продления такого срока до тридцати суток на основании постановления начальника органа внутренних дел или прокурора, иными словами, такой срок для направления постановления, документов и материалов в суд может составить шестьдесят суток. Поэтому считаем, что в постановлении начальника органа внутренних дел или прокурора помимо указания на продление такого срока должны быть указаны и причины такого продления.

Вместе с тем [пункт 3 комментируемой статьи](#) устанавливает право несовершеннолетнего, не подлежащего уголовной ответственности, и его родителей или иных законных представителей на ознакомление с такими материалами. Безусловно, предоставление им такого права направлено на обеспечение защиты их прав и законных интересов, но, с другой стороны, поскольку для них такой срок для ознакомления не установлен, они могут знакомиться с материалами сколь угодно долго. Полагаем, что именно в этой связи [пункт 2 комментируемой статьи](#) и устанавливает такой долгий срок на направление документов и материалов, а также возможность его продления.

Но все же данный срок установлен для начальника органа внутренних дел или прокурора, которые, по нашему мнению, не должны быть связаны правом вышеуказанных лиц на ознакомление, которое может длиться долго в зависимости от их усмотрения. В этой связи считаем необходимым внести в [пункт 2 комментируемой статьи](#) изменение, указав, что срок в тридцать суток должен исчисляться со дня окончания ознакомления несовершеннолетнего, не подлежащего уголовной ответственности, и его родителей или иных законных представителей с документами и материалами, а также внести изменения и в [пункт 3 комментируемой статьи](#), указав на срок такого ознакомления.

Кроме того, вышеуказанные лица имеют право пользоваться юридической помощью адвоката, иметь представителя, давать объяснения, заявлять ходатайства, обжаловать принятые решения. Согласно [статье 2](#) Федерального закона от 31 мая 2002 г. N 63-ФЗ "Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации" **адвокатом** является лицо, получившее в установленном указанным Федеральным законом порядке статус адвоката и право осуществлять адвокатскую деятельность. Адвокат является независимым профессиональным советником по правовым вопросам. Вместе с тем таким субъектам предоставлено право иметь представителя интересов, который может и не являться адвокатом. **Дача объяснений** представляет собой высказывание замечаний, пояснений по факту направления несовершеннолетнего в специальные учебно-воспитательные учреждения закрытого типа, **заявление ходатайства** - подача письменного документа с просьбой о реализации тех или иных прав и их защите, обжалование принятых решений - направление в соответствии с [ГПК РФ](#) жалобы в рамках производства по делам, возникающим из публичных правоотношений.

При этом в случае ознакомления с вышеуказанными материалами и документами несовершеннолетний, его родители или иные законные представители должны сделать на таких материалах и документах отметку о таком согласовании, которая, как правило, указывается путем надписи "ознакомлен" с указанием даты такого ознакомления.

Статья 28. Порядок рассмотрения материалов о помещении несовершеннолетних, не подлежащих уголовной ответственности, в специальные учебно-воспитательные учреждения закрытого типа

Комментарий к [статье 28](#)

1. [Пункт 1 комментируемой статьи](#) устанавливает срок, в течение которого материалы о помещении несовершеннолетних, не подлежащих уголовной ответственности, в специальные учебно-воспитательные учреждения закрытого типа рассматриваются судьей. Такой срок составляет десять суток, исчисляемых со дня поступления таких материалов в суд.

Учитывая, что [пункт 1 комментируемой статьи](#) устанавливает, что рассматривает такие материалы судья, можно сделать вывод, что рассматривает он их единолично.

2. В [пункте 2 комментируемой статьи](#) содержится перечень лиц, которые должны участвовать при рассмотрении судьей материалов, указанных в [пункте 1 комментируемой статьи](#). Этот перечень лиц по степени их обязательности можно разделить на две группы:

1) несовершеннолетний, не подлежащий уголовной ответственности, его родители или иные законные представители, а по усмотрению судьи и иные лица. Указанные субъекты вызываются в суд, а потому их отсутствие не повлияет на ход рассмотрения вопроса о помещении несовершеннолетнего в специальное учебно-воспитательное учреждение закрытого типа. К **иным лицам** могут быть отнесены, например, медицинские работники, которые входили в состав психолого-медико-педагогической комиссии и выдали заключение о результатах комплексного обследования несовершеннолетнего.

Участие вышеуказанных лиц не является обязательным;

2) адвокат и прокурор, которые участвуют в судебном заседании с целью защиты интересов государства и несовершеннолетних, а также его родителей или иных законных представителей. Их участие является обязательным.

3. [Пункт 3 комментируемой статьи](#) регулирует порядок рассмотрения материалов о помещении несовершеннолетних, не подлежащих уголовной ответственности, в специальные учебно-воспитательные учреждения закрытого типа. Необходимо отметить, что из содержания пункта 3 комментируемой статьи следует, что такой порядок в целом ничем не отличается от общего порядка рассмотрения уголовных дел в рамках уголовного судопроизводства, установленного [УПК РФ](#).

Отметим, что в судебной практике зачастую указывается на нарушение требований комментируемой [статьи](#), в особенности в части, касающейся обеспечения порядка проведения судебного заседания в целях решения вопроса о помещении несовершеннолетнего, не подлежащего уголовной ответственности, в специальные учебно-воспитательные учреждения закрытого типа.

Пример: в материалах судебной практики Челябинского областного суда имеется случай рассмотрения судебного дела на основании протеста прокурора на постановление судьи Тракторозаводского районного суда города Челябинска, в котором отмечалось существенное нарушение требований комментируемой [статьи](#), а именно то, что в соответствии с ней в рассмотрении материалов о помещении несовершеннолетних в специальные учебно-воспитательные учреждения закрытого типа обязательно участие адвоката.

В нарушение требований комментируемого [Закона](#) материал в отношении несовершеннолетнего о направлении его в специальное учреждение закрытого типа рассмотрен без участия адвоката, чем нарушены права несовершеннолетнего на защиту, в связи с чем постановление подлежит отмене, материал - направлению на новое судебное рассмотрение (Постановление Президиума Челябинского областного суда от 16 января 2002 года).

Также в материалах судебной практики указывается на недостатки в целом порядка проведения таких судебных заседаний, например то, что комментируемым [Законом](#) не предусмотрена возможность вынесения судом постановления о направлении материалов для проведения дополнительной проверки в случае ненадлежащего оформления содержащихся в нем документов или их частичного отсутствия (материалы судебной практики Пермского областного суда).

4. [Пункт 4 комментируемой статьи](#) определяет результат рассмотрения судьей материалов о помещении

несовершеннолетних, не подлежащих уголовной ответственности, в специальные учебно-воспитательные учреждения закрытого типа. Таким результатом является постановление судьи, которое выносится в письменной форме и оглашается в судебном заседании, то есть устно зачитывается судьей в присутствии всех лиц, участвующих в таком судебном заседании.

5. Пункт 5 комментируемой статьи определяет содержание постановления, принимаемого по результатам рассмотрения материалов о помещении несовершеннолетних, не подлежащих уголовной ответственности, в специальные учебно-воспитательные учреждения закрытого типа. В таком постановлении указываются:

- наименование суда, то есть, как правило, определяется его уровень в судах общей юрисдикции;
- фамилия судьи, вынесшего постановление. Обратим внимание, что в **пункте 5 комментируемой статьи** речь идет только о фамилии судьи, хотя на практике зачастую указываются и инициалы;
- дата рассмотрения указанных материалов - с указанием числа, месяца и года, в котором проводилось судебное заседание;
- сведения о несовершеннолетнем, не подлежащем уголовной ответственности, и иных лицах, участвовавших в рассмотрении материалов, обстоятельства, установленные при их рассмотрении. К таким сведениям относятся, например, имена, фамилии, адрес места жительства.

В постановлении, которое выносится по результатам рассмотрения материалов о помещении несовершеннолетних, не подлежащих уголовной ответственности, в специальные учебно-воспитательные учреждения закрытого типа, содержится одно из следующих решений:

1) о направлении несовершеннолетнего, не подлежащего уголовной ответственности, в специальное учебно-воспитательное учреждение закрытого типа. В этом случае в данном постановлении в обязательном порядке указывается срок направления несовершеннолетнего в данное учреждение. Также в обязательном порядке указывается время, необходимое для помещения несовершеннолетнего в центр временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей органа внутренних дел. Как правило, такое время включает в себя указание на конкретную дату окончания пребывания в указанном центре;

2) о направлении материалов в комиссию по делам несовершеннолетних и защите их прав в целях применения к вышеуказанному несовершеннолетнему мер воспитательного воздействия. Такое решение может быть принято при условии, что суд установил обстоятельства, подтверждающие возможность перевоспитания указанного несовершеннолетнего без его помещения в специальное учебно-воспитательное учреждение закрытого типа, либо выявил причины, препятствующие его помещению в указанное учреждение.

К таким **обстоятельствам** могут быть отнесены, например, выявленные условия жизни несовершеннолетнего, обязательство родителей или иных законных представителей обеспечить надлежащее поведение несовершеннолетних и их явку по вызовам в суд, а к **причинам**, в частности, наличие заболеваний, которые препятствуют возможности помещения в специальное учебно-воспитательное учреждение закрытого типа;

3) о прекращении производства по вышеуказанным материалам. Думается, что такое решение может быть вынесено, если, например, суд в судебном заседании не установит обстоятельств, подтверждающих необходимость направления несовершеннолетнего в специальное учебно-воспитательное учреждение закрытого типа.

Относительно требований к постановлению материалы судебной практики содержат дополнительные, например, материалы судебной практики Пермского областного суда содержат требования о том, что постановление должно содержать анализ представленных в суд материалов, обстоятельств совершенного несовершеннолетним правонарушения, степени его тяжести, данные о личности несовершеннолетнего, его отношении к совершенному проступку, мнение участников процесса, на основании которых суд делает вывод о необходимости (ее отсутствии) направления несовершеннолетнего в спецучреждение на конкретный срок.

6. Пункт 6 комментируемой статьи устанавливает сроки, которые засчитываются в срок пребывания несовершеннолетнего в специальном учебно-воспитательном учреждении закрытого типа в случае помещения его в такое учреждение. Сроки эти следующие:

1) срок предварительного заключения несовершеннолетнего. Этот срок засчитывается при условии, что несовершеннолетний до освобождения от уголовной ответственности содержался под стражей в качестве меры пресечения или задержания;

2) срок нахождения несовершеннолетнего в центре временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей органа внутренних дел.

Полагаем, что зачет данных сроков является обоснованным, так как в эти периоды несовершеннолетний был ограничен в свободе и факт его нахождения в указанном центре, а также предварительное заключение определенным образом должны были повлиять на факт его исправления.

Статья 29. Порядок направления копий постановления судьи и иных материалов

Комментарий к [статье 29](#)

1. Пункт 1 комментируемой статьи регулирует вопросы направления постановления судьи, принятого в рамках положения **пункта 5 статьи 28** комментируемого Закона (см. [комментарий к статье 28](#)), несовершеннолетнему, не подлежащему уголовной ответственности, его родителям или иным законным представителям, органам и учреждениям, которые должны обеспечить исполнение такого постановления, то есть если оно будет предусматривать необходимость помещения несовершеннолетнего в специальное учебно-воспитательное учреждение закрытого типа, то, соответственно, обеспечить такое помещение.

Согласно **пункту 1 комментируемой статьи** копия постановления судьи либо вручается под расписку указанным субъектам, либо высылается им при помощи средств почтовой связи. Срок для такого направления составляет трое суток. Между тем в **пункте 1 комментируемой статьи** отсутствуют положения, позволяющие определить порядок исчисления такого срока. Вместе с тем считаем, что такой срок должен исчисляться с момента вынесения соответствующего постановления судьи. Что касается расписки, то она, как правило, указывается в виде удостоверительной надписи на подлиннике такого постановления, содержащей подпись субъекта, получившего копию данного постановления и дату ее получения. Отметим, что в случае направления копии постановления при помощи средств почтовой связи в целях обеспечения подтверждения факта такого направления следует направить копию соответствующего постановления заказным почтовым отправлением с уведомлением о вручении.

Вместе с тем из анализа судебной практики следует, что в большинстве материалов отсутствуют данные о вручении в соответствии с **пунктом 1 комментируемой статьи** копии постановления в течение трех суток несовершеннолетнему, его родителям, законным представителям (обзор судебной практики Кемеровского областного суда).

При этом **пункт 1 комментируемой статьи** содержит требование о том, что подлинник (оригинал) соответствующего постановления судьи должен храниться в суде, что, на наш взгляд, обоснованно, так как именно суд является органом власти, вынесшим такое постановление в лице судьи единолично.

2. Пункт 2 комментируемой статьи конкретизирует положение **пункта 1 статьи 26** комментируемого Закона о порядке направления прекращенного уголовного дела в отношении несовершеннолетнего, не подлежащего уголовной ответственности, материалов об отказе в его возбуждении и иных документов, которые необходимы для рассмотрения вопроса о направлении такого несовершеннолетнего в специальное учебно-воспитательное учреждение закрытого типа. Все вышеуказанные документы и материалы в соответствии с **пунктом 2 комментируемой статьи** должны быть возвращены органу внутренних дел или прокурору как органу и лицу, их подготовившим. Вместе с тем, как уже отмечалось, наиболее целесообразным со стороны федерального законодателя было бы установить требование о направлении в комиссию по делам несовершеннолетних и защите их прав копий таких документов и материалов с целью обеспечения их сохранности и исключения необходимости возврата таких материалов и документов.

Статья 30. Порядок обжалования, опротестования постановления судьи и рассмотрения жалобы, протеста

Комментарий к [статье 30](#)

1. Пункт 1 комментируемой статьи содержит общие положения обжалования постановления судьи о

помещении несовершеннолетнего в специальное учебно-воспитательное учреждение закрытого типа. Обжаловать такое постановление могут следующие субъекты:

1) несовершеннолетний, не подлежащий уголовной ответственности, достигший возраста четырнадцати лет, поскольку, во-первых, четырнадцать лет - это в соответствии с гражданским законодательством возраст частичной дееспособности, а в соответствии с уголовным законодательством - это минимальный возраст уголовной ответственности;

2) родители несовершеннолетнего или иные законные представители;

3) адвокат по просьбе родителей несовершеннолетнего или иных законных представителей.

Предоставление им данного права представляется обоснованным, так как именно эти субъекты являются лицами, участвующими в деле, и, соответственно, их права, обязанности и законные интересы затрагиваются этим постановлением.

Срок такого обжалования составляет десять суток, которые исчисляются со дня получения названными субъектами копии вышеуказанного постановления.

Жалоба на указанное постановление подается, как правило, если изначально судебное дело рассматривалось в районном суде, то Верховный суд республики, краевой, областной суд, суд города федерального значения, суд автономной области и суд автономного округа.

При этом [пункт 1 комментируемой статьи](#) допускает возможность восстановления пропущенного срока для обжалования, но только по уважительным причинам. Данный срок может быть восстановлен судьей или председателем суда по просьбе заинтересованных лиц. Здесь, безусловно, возникает вопрос о том, какие причины могут быть уважительными, поскольку вопрос об их уважительности будет решать суд по своему усмотрению. На наш взгляд, к таким причинам могут быть отнесены болезнь близких родственников, семейные обстоятельства и т.п.

Также не представляется решенным вопрос о том, в какой форме должна направляться просьба о восстановлении срока. Полагаем, что данная просьба может быть направлена простым письмом с указанием на уважительность причин пропуска такого срока. Помимо этого, не представляется определенным вопрос о том, кого следует понимать под "заинтересованными лицами". Исходя из [пункта 2 статьи 28](#) комментируемого Закона, можно предположить, что такими заинтересованными лицами могут быть несовершеннолетний, не подлежащий уголовной ответственности, его родители или иные законные представители, иные лица.

2. В [пункте 2 комментируемой статьи](#) закреплены два абсолютных случая отмены постановления судьи:

1) протест прокурора - акт прокуратуры, выносимый на противоречащий закону правовой акт в орган или должностному лицу, которые издали этот акт, либо в вышестоящий орган или вышестоящему должностному лицу, либо обращается в суд в порядке, предусмотренном процессуальным законодательством Российской Федерации;

2) решение председателя вышестоящего суда, которое принимается вне зависимости от протеста прокуратуры.

Однако [пункт 2 комментируемой статьи](#) содержит в этой части существенный недостаток, поскольку в нем не определены критерии и причины возможной отмены постановления судьи при отсутствии протеста прокуратуры.

3. [Пункт 3 комментируемой статьи](#) устанавливает срок рассмотрения жалобы, а также протеста прокурора. Такой срок составляет десять суток со дня поступления данной жалобы или протеста прокуратуры в канцелярии суда, в которой делается отметка о дне и времени ее поступления.

Между тем в судебной практике, а именно в практике Конституционного Суда Российской Федерации, имеют место случаи обжалования данной нормы с указанием на факт нарушения прав человека.

Пример: гражданин Д.Г. Назармамадов обратился в Конституционный суд Российской Федерации и указал, что [пункт 3 комментируемой статьи](#) исключает возможность участия в рассмотрении жалобы на

постановление судьи о помещении несовершеннолетнего в центр временного содержания как самого лица, так и его представителя и тем самым противоречит [статьям 19, 46, 49 и 123](#) Конституции Российской Федерации. Вместе с тем Конституционный суд Российской Федерации отметил, что такая специальная норма не может рассматриваться как отменяющая действие общих процессуальных правил разрешения соответствующих дел. Иное означало бы возможность судебной деятельности вне рамок предусмотренных Конституцией Российской Федерации процессуальных форм осуществления судебной власти, что приводило бы к нарушению конституционных прав и свобод граждан ([Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 14 мая 2013 г. N 690-О "Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы Назармамадова Дидора Гулмамадовича на нарушение его конституционных прав подпунктом 6 пункта 2 статьи 22 и пунктом 3 статьи 30 Федерального закона "Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних"](#)).

4. По результатам рассмотрения жалобы и протеста прокурора председатель вышестоящего суда принимает одно из следующих решений:

- 1) оставить постановление судьи без изменения, а жалобу или протест прокурора - без удовлетворения;
- 2) отменить постановление судьи и направить материалы на несовершеннолетних, не подлежащих уголовной ответственности, в суд для нового рассмотрения.

В обоих случаях в постановлении судьи должны быть указаны причины принятия такого решения. Полагаем, что в первом случае такими причинами могут быть обстоятельства, свидетельствующие, например, что несовершеннолетний, не подлежащий уголовной ответственности, не нуждается в помещении его в специальное учебно-воспитательное учреждение закрытого типа, а во втором случае, например, недостаточное исследование материалов о помещении несовершеннолетних, не подлежащих уголовной ответственности, в специальные учебно-воспитательные учреждения закрытого типа.

5. [Пункт 5 комментируемой статьи](#) регулирует порядок направления копии принятого решения судьи по жалобе. Элементы этого порядка следующие:

1) срок направления копии решения по жалобе - трое суток. При этом в [пункте 5 комментируемой статьи](#) не определен порядок исчисления этого срока, но думается, что он должен исчисляться со дня вынесения данного постановления;

2) вышеуказанная копия высылается судье, вынесшему постановление, прокурору, несовершеннолетнему, не подлежащему уголовной ответственности, и (или) его родителям или иным законным представителям.

Поскольку [пункт 5 комментируемой статьи](#) предусматривает возможность высылки решения по жалобе или протесту прокурора, то такие решение и жалоба направляются, как правило, при помощи средств почтовой связи.

Цель такой рассылки - обеспечение указанным субъектам возможности ознакомления с принятым по делу решением суда и решения вопроса о дальнейшем его обжаловании в вышестоящий суд.

Статья 31. Органы и учреждения, исполняющие постановление судьи

Комментарий к [статье 31](#)

Комментируемая [статья](#) определяет перечень органов, которые обеспечивают исполнение постановления судьи, то есть реализацию предусмотренных в нем мероприятий и принятие предусмотренных в нем мер. Комментируемая статья при этом перечень органов определяет в зависимости от сферы и направления исполнения постановления судьи. Распределение таких направлений, исходя из комментируемой [статьи](#), следующее:

1) принятие необходимых мер по доставлению несовершеннолетних в специальные учебно-воспитательные учреждения закрытого типа, то есть предоставлению транспортных средств, определению сотрудников, сопровождающих несовершеннолетних, не подлежащих уголовной ответственности, в специальные учебно-воспитательные учреждения закрытого типа осуществляет центр временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей органа внутренних дел;

2) предоставление путевок для направления несовершеннолетних в специальные учебно-воспитательные учреждения закрытого типа, то есть выдачу специальных документов, в которых содержится отметка о необходимости направления несовершеннолетнего, не подлежащего уголовной ответственности, в специальное учебно-воспитательное учреждение закрытого типа, с указанием срока пребывания в таком учреждении производит орган, осуществляющий управление в сфере образования. Таким органом в соответствии с Федеральным [законом](#) от 29 декабря 2012 г. N 273-ФЗ "Об образовании в Российской Федерации" может быть как федеральный государственный орган, так и орган государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющий государственное управление в сфере образования, а также орган местного самоуправления, осуществляющий управление в сфере образования.

При этом такие путевки указанный орган должен выдать в течение двадцати суток со дня получения им запроса о необходимости их выдачи, иными словами, со дня регистрации такого запроса в общем отделе (канцелярии) такого органа. Полагаем, что в целом такой срок установлен ввиду необходимости оперативного направления такого несовершеннолетнего в специальное учебно-воспитательное учреждение закрытого типа;

3) применение мер воспитательного воздействия в отношении несовершеннолетних, а именно передач их под надзор родителей или иных законных представителей либо под надзор администрации организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, или иных организаций, если судом установлены обстоятельства, подтверждающие возможность перевоспитания указанного несовершеннолетнего без его помещения в специальное учебно-воспитательное учреждение закрытого типа, либо выявлены причины, препятствующие его помещению в указанное учреждение, осуществляет комиссия по делам несовершеннолетних и защите их прав;

4) обеспечение исправления и реабилитации несовершеннолетнего в течение срока его содержания в специальном учебно-воспитательном учреждении закрытого типа осуществляет администрация указанного учреждения. Под **исправлением** в данном случае следует понимать изменение психологического здоровья и психологических особенностей несовершеннолетнего, а также изменение его отношения к жизни, к родным и близким и к окружающим, а под **реабилитацией** - все возможные виды реабилитации, которые обеспечивают уполномоченные органы и учреждения (например, социально-педагогическая реабилитация, психологическая реабилитация, нравственная, физическая и т.п.).

Полагаем, что такое распределение сфер исполнения постановления судьи является обоснованным, поскольку каждый из вышеперечисленных органов и учреждений обладает определенной компетенцией в соответствующей сфере и поэтому имеет возможность надлежащим (максимально верным) способом и в правильном порядке исполнить соответствующее постановление судьи.

Глава III.1. РАССМОТРЕНИЕ МАТЕРИАЛОВ О ПОМЕЩЕНИИ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ В ЦЕНТРЫ ВРЕМЕННОГО СОДЕРЖАНИЯ ДЛЯ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ ПРАВОНАРУШИТЕЛЕЙ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

Статья 31.1. Порядок подготовки материалов о помещении несовершеннолетних в центры временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей органов внутренних дел

Комментарий к [статье 31.1](#)

1. Положения комментируемой [статьи](#) устанавливают порядок подготовки материалов о помещении несовершеннолетних в центры временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей органов внутренних дел.

Для начала рассмотрим более подробно категории несовершеннолетних, которые подлежат помещению в центры временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей.

В части первой положений комментируемой [статьи](#) законодатель четко очертил круг субъектов, на которых распространяются ее положения. Речь идет о подготовке и последующем направлении в судебные органы материалов в отношении строго определенной законодателем категории несовершеннолетних.

В первую очередь речь идет о несовершеннолетних, самовольно покинувших специальные

учебно-воспитательные учреждения закрытого типа.

Перечень учебно-воспитательных учреждений закрытого типа установлен положениями [статьи 15](#) комментируемого Закона.

Во-вторых, к этой категории относятся несовершеннолетние, которые совершили общественно опасное деяние. Важным обстоятельством при определении данной категории несовершеннолетних является факт установления времени совершения ими общественно опасного деяния. Оно должно быть совершено в период, когда они не достигли возраста, с которого наступает уголовная ответственность за совершенные деяния. Возраст, с которого наступает уголовная ответственность, определяется положениями [статьи 20](#) УК РФ. Кроме того, принимая решение о помещении указанной категории несовершеннолетних в учебно-воспитательные учреждения закрытого типа, должностные лица должны исходить из целей обеспечения защиты жизни или здоровья несовершеннолетних, а также с целью предупреждения возможного совершения несовершеннолетними повторного общественно опасного деяния.

В-третьих, законодатель к названной категории несовершеннолетних отнес лиц, чья личность не установлена, либо лиц, не имеющих места жительства <14>, места пребывания <15>, а также несовершеннолетних, которые не проживают на территории того субъекта Российской Федерации, где несовершеннолетним было совершено общественно опасное деяние. Кроме того, в эту категорию включены несовершеннолетние, которые проживают на территории субъекта Российской Федерации, где ими было совершено общественно опасное деяние, однако вследствие удаленности места их проживания не могут быть переданы родителям либо иным законным представителям в течение сроков, установленных положениями комментируемого [Закона](#). Перечень законных представителей несовершеннолетнего определяется положениями [Гражданского](#), [Семейного](#) кодексов России, а также положениями [Закона](#) РФ от 2 июля 1992 г. N 3185-1 "О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании".

<14> Местом жительства признается место, где гражданин постоянно или преимущественно проживает. Гражданин, сообщивший кредиторам, а также другим лицам сведения об ином месте своего жительства, несет риск вызванных этим последствий. [Статья 20](#) ГК РФ.

Место жительства - жилой дом, квартира, служебное жилое помещение, специализированные дома (общежитие, гостиница-приют, дом маневренного фонда, специальный дом для одиноких престарелых, дом-интернат для инвалидов, ветеранов и другие), а также иное жилое помещение, в котором гражданин постоянно или преимущественно проживает в качестве собственника, по договору найма (поднайма), договору аренды либо на иных основаниях, предусмотренных законодательством Российской Федерации. Местом жительства гражданина, относящегося к коренному малочисленному народу Российской Федерации, ведущего кочевой и (или) полукочевой образ жизни и не имеющего места, где он постоянно или преимущественно проживает, в соответствии с настоящим Законом может быть признано одно из поселений, находящихся в муниципальном районе, в границах которого проходят маршруты кочевий данного гражданина. [Закон](#) РФ от 25.06.1993 N 5242-1 "О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения".

<15> Место пребывания - гостиница, санаторий, дом отдыха, пансионат, кемпинг, туристская база, больница, другое подобное учреждение, учреждение уголовно-исполнительной системы, исполняющее наказания в виде лишения свободы или принудительных работ, а также жилое помещение, не являющееся местом жительства гражданина, в которых он проживает временно. [Закон](#) РФ от 25.06.1993 N 5242-1 "О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации".

Место пребывания - не являющееся местом жительства гражданина жилое помещение, по адресу которого гражданин зарегистрирован по месту пребывания органами регистрационного учета граждан, о чем выдано свидетельство о регистрации по месту пребывания. [Постановление](#) ЦИК России от 14.07.2011 N 20/216-6 "Об Инструкции о составлении, уточнении и использовании списков избирателей на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации шестого созыва и на выборах Президента Российской Федерации".

К четвертой категории лиц, в отношении которых составляются материалы о помещении в центры

временного содержания на основании положений комментируемой [статьи](#), относятся несовершеннолетние, которые совершили правонарушение, влекущее административную ответственность, до достижения ими возраста, с которого наступает административная ответственность. При этом определяющими факторами являются следующие:

- невозможность установить личность несовершеннолетнего,
- отсутствие у несовершеннолетнего места жительства, места пребывания,
- проживание несовершеннолетнего на территории другого субъекта Российской Федерации (отличного от территории субъекта Российской Федерации, где им было совершено административное правонарушение),
- проживание несовершеннолетнего на территории субъекта Российской Федерации, но вследствие удаленности места проживания представляется невозможным передать несовершеннолетнего родителям или законным представителям в течение сроков, установленных положениями комментируемого Закона ([пп. 1 п. 2 статьи 21](#)).

И последняя категория несовершеннолетних, на которую распространяются положения комментируемой [статьи](#), - это лица, совершившие правонарушение, за которое положениями административного законодательства Российской Федерации установлена административная ответственность. Возраст, с которого наступает административная ответственность, установлен положениями [статьи 2.3](#) Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. При принятии решения в отношении указанной категории лиц и последующей подготовке материалов о помещении их в центры временного проживания учитывается объективная необходимость такого помещения ввиду отсутствия у несовершеннолетних места жительства, места пребывания, а также ввиду их непроживания на территории субъекта Российской Федерации, где ими было совершено правонарушение, либо в связи с тем, что место их проживания на территории субъекта Российской Федерации, где ими было совершено правонарушение, на большом расстоянии от их фактического места проживания и немедленная передача их родителям или законным представителям не представляется возможным в короткие сроки.

Необходимо отметить, что перечень несовершеннолетних лиц, в отношении которых могут быть собраны материалы и составлено постановление о помещении в центр временного содержания, четко определен законодателем и расширительному толкованию не подлежит.

Теперь рассмотрим требования к срокам, устанавливаемым законодателем для направления должностными лицами материалов и постановлений о помещении несовершеннолетних правонарушителей в центры временного содержания в суд. Итак, должностные лица, имеющие право составлять соответствующие постановления и направлять материалы в отношении несовершеннолетних правонарушителей в судебные органы, должны направить указанные материалы в подведомственный суд не позднее чем за 24 часа до истечения срока нахождения несовершеннолетних в центрах временного содержания. В соответствии с положениями [части первой комментируемой статьи](#) течение указанного срока напрямую зависит от времени помещения несовершеннолетнего правонарушителя в центр временного содержания. Максимальный срок пребывания несовершеннолетнего правонарушителя в центре временного содержания в соответствии с положениями [пункта 4 статьи 22](#) комментируемого Закона составляет 48 часов. Таким образом, законодатель установил для должностных лиц очень короткие сроки для сбора материалов, составления постановления о помещении несовершеннолетних в центры временного содержания и их направления в суд - 24 часа.

На практике указанные сроки бывает соблюсти достаточно сложно. И в первую очередь это связано с первичным задержанием несовершеннолетнего правонарушителя в выходные и праздничные дни, когда большинство государственных структур не осуществляет свою деятельность.

В качестве должностных лиц, уполномоченных направлять постановление о помещении несовершеннолетних правонарушителей в центры временного содержания и материалов в судебные органы, законодатель определил следующих лиц:

- начальник органа внутренних дел (по месту фактического задержания несовершеннолетнего),
- заместитель начальника органов внутренних дел.

2. В [части второй комментируемой статьи](#) законодатель определил требования, предъявляемые к

материалам, направляемым уполномоченными должностными лицами в суд для рассмотрения вопроса о помещении несовершеннолетнего правонарушителя в центр временного содержания.

Указанные материалы должны содержать информацию о том, что несовершеннолетний:

- совершил общественно опасное деяние, за которое предусмотрена уголовная ответственность в соответствии с уголовным законодательством Российской Федерации (с указанием статьи УК РФ),

- самовольно покинул специальное учебно-воспитательное учреждение закрытого типа (в этом случае необходимо указать дату и примерное время, когда несовершеннолетний покинул соответствующее учреждение, наименование специального учебно-воспитательного учреждения закрытого типа, его место нахождения, данные о руководителе, а также обстоятельства, позволившие или послужившие причиной самовольного ухода несовершеннолетнего),

- нуждается в обеспечении защиты жизни или сохранения его здоровья (с указанием причин и обстоятельств, свидетельствующих о необходимости защиты),

- нуждается в обеспечении предупреждения совершения им повторного общественно опасного деяния (с указанием уже совершенного несовершеннолетним общественно опасного деяния и причин, свидетельствующих о возможности совершения несовершеннолетним общественно опасного деяния повторно).

Кроме того, обязательным условием при составлении и сборе материалов для рассмотрения в судебном порядке вопроса о помещении несовершеннолетнего в центр временного содержания является указание целей и мотивов помещения несовершеннолетнего в указанные центры.

Постановление о помещении несовершеннолетнего в центр временного содержания несовершеннолетних правонарушителей утверждается начальником территориального органа внутренних дел, которым непосредственно был задержан несовершеннолетний правонарушитель.

В постановлении о помещении несовершеннолетнего в центр временного содержания указывается фамилия, имя, отчество, должность сотрудника органа внутренних дел, собиравшего и рассматривающего материалы в отношении задержанного несовершеннолетнего правонарушителя. В обязательном порядке указываются фамилия, имя и отчество непосредственно самого правонарушителя, полная дата рождения, место жительства, а также место учебы либо место работы, если несовершеннолетний осуществляет трудовую деятельность.

Кроме того, в постановлении о помещении несовершеннолетнего в центр временного содержания необходимо указать биографические данные его родителей (фамилию, имя, отчество, возраст, место жительства, место работы и др.) в случае, если их удалось выявить. В случае, если информацию о родителях задержанного несовершеннолетнего не удалось выяснить по каким-либо причинам, об этом делается соответствующая отметка в постановлении с указанием причин невозможности установления соответствующих сведений. В случае отсутствия у несовершеннолетнего родителей должна быть указана информация о его законных представителях (опекунах, усыновителях) либо об их отсутствии.

В мотивировочной части постановления о помещении несовершеннолетнего в центр временного содержания несовершеннолетних правонарушителей указываются обстоятельства, в соответствии с которыми несовершеннолетний подлежит помещению в центр временного содержания с указанием положений и норм законодательства РФ, нарушенных несовершеннолетним.

В резолютивной части постановления в качестве основания помещения несовершеннолетнего указываются положения [пункта 4 статьи 22](#) комментируемого Закона, фамилия и инициалы несовершеннолетнего, помещаемого в центр временного содержания несовершеннолетних правонарушителей, а также должность, специальное звание, фамилия сотрудника, составившего указанное постановление, и его подпись.

Как отмечает автор статьи В.Н. Вельянинов, на практике качество подготовки материалов для направления их в суд с целью разрешения вопроса о помещении несовершеннолетнего в центр временного содержания является низким. Вельянинов пишет: "Зачастую отсутствуют документы, имеющие существенное значение для решения вопроса о возможности помещения несовершеннолетнего в вышеуказанные учреждения:

нет акта жилищно-бытовых условий, нет справки подразделения по делам несовершеннолетних ОВД о проведенной с несовершеннолетним профилактической работе, отсутствуют характеристики несовершеннолетнего. Недостаточно убедительно в ходатайстве начальника ОВД (и также без документального подтверждения) мотивируется необходимость помещения несовершеннолетнего в центр временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей органов внутренних дел в целях "предупреждения повторного общественно опасного деяния". Чаще всего в ходатайствах ОВД указывается несколько оснований, например: с целью защиты жизни или здоровья несовершеннолетнего, с целью предотвращения совершения им повторного общественно опасного деяния или с целью установления личности.

Часть материалов содержит копии представленных в суд тех или иных документов, не заверенных надлежащим образом" <16>.

<16> Вельянинов В.Н. [О судебной практике помещения](#) несовершеннолетних в центры временного содержания несовершеннолетних правонарушителей органов внутренних дел // Российская юстиция. 2009. N 11.

Анализ положений комментируемой [статьи](#), а также анализ сопутствующего законодательства показывает, что существует необходимость законодательного вмешательства в урегулирование вопросов о помещении несовершеннолетних в центры временного содержания.

В положениях комментируемой [статьи](#) требования к содержанию предъявляемых материалов недостаточно четкие, имеют общую информацию, не имеют информации о состоянии здоровья несовершеннолетнего. Об этой проблеме также достаточно ярко выразился автор В.Н. Вельянинов. Автор отмечает, что "[пункт 2 ст. 31.1](#) Закона содержит положения о требованиях к материалам в отношении несовершеннолетних, представляемых в суд. В нем не указывается на необходимость приложения документов о состоянии здоровья несовершеннолетнего. Вместе с тем, исходя из задач, предусмотренных Законом, одной из которых является защита жизни и здоровья несовершеннолетних, считаем целесообразным, учитывая индивидуальные, в том числе и психологические, особенности несовершеннолетнего правонарушителя, при решении вопроса о помещении подростка в ЦВСНП запрашивать данные о состоянии здоровья, о возможности пребывания ребенка в данном учреждении и контакта с детьми криминальной направленности. При этом полагаем, что отсутствие медицинского заключения не является безусловным основанием для отказа в удовлетворении ходатайства о помещении несовершеннолетних в ЦВСНП" <17>.

<17> [Там же](#).

Статья 31.2. Порядок и сроки рассмотрения материалов о помещении несовершеннолетних в центры временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей органов внутренних дел

Комментарий к [статье 31.2](#)

1. Положения комментируемой [статьи](#) закрепляют порядок и сроки рассмотрения материалов о помещении несовершеннолетних в соответствующие центры временного содержания.

Должностные лица, уполномоченные направлять соответствующие материалы о помещении несовершеннолетнего в центр временного содержания, представляют документы в полном объеме в подведомственные судебные органы.

Необходимо отметить, что судебная практика по рассмотрению вопросов о помещении несовершеннолетних в центры временного содержания регулярно сталкивается с рядом проблемных вопросов. В первую очередь это связано с тем, что ни положения Гражданского процессуального [кодекса](#), ни положения Уголовно-процессуального [кодекса](#), ни положения [Кодекса](#) об административных правонарушениях не предусматривают порядок обращения в суд уполномоченных должностных лиц для разрешения вопроса о помещении несовершеннолетнего в центр временного содержания. Таким образом, из действующего законодательства, в том числе и комментируемого [Закона](#), не представляется возможным установить, в порядке какого судопроизводства должно проводиться рассмотрение поставленного вопроса в отношении

несовершеннолетнего. На такой пробел в судебной практике и в законодательстве Российской Федерации обращал внимание Конституционный Суд РФ судья Ноглинского районного суда Сахалинской области А.Н. Кузнецов, в производстве которого находился материал о помещении несовершеннолетнего В.В. Зубарева в центр временной изоляции для несовершеннолетних правонарушителей (см. [Определение](#) Конституционного Суда РФ от 05.11.2002 N 275-О "Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Ноглинского районного суда Сахалинской области о проверке конституционности статей 28 и 30 Федерального закона "Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних").

Также этот вопрос поднимает автор статьи "О судебной практике помещения несовершеннолетних в центры временного содержания несовершеннолетних правонарушителей органов внутренних дел" В.Н. Вельянинов:

"Как правило, направляя несовершеннолетних правонарушителей в центр временного содержания, судьи исходят из факта совершения несовершеннолетними правонарушений и необходимости предотвращения ими повторного общественно опасного деяния, при этом не дают должной оценки всем обстоятельствам дела.

В нарушение [п. 2 ст. 31.1](#) Закона судами нередко вопрос о направлении несовершеннолетнего в центр временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей органа внутренних дел решается без достаточного анализа и исследования конкретных обстоятельств и оснований для помещения подростка в центр: бытовые условия, возможности достаточного контроля за несовершеннолетним со стороны законных представителей, возможности исправления его без изоляции от общества, недостаточности проведенной с несовершеннолетним индивидуальной профилактической работы со стороны ОВД, школы.

Так, Постановлением судьи Чернушинского районного суда Пермского края от 14 декабря 2007 г. несовершеннолетняя Ч. 1995 г.р. была помещена в центр временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей органов внутренних дел, при этом, принимая данное решение, судья исходил из факта совершения несовершеннолетней двух общественно опасных деяний и вероятности совершения ею повторного правонарушения. Вместе с тем судья не в полном объеме учел данные, характеризующие личность девочки, которая согласно характеристике трудолюбива, активно участвует в общественной жизни класса и школы, требования взрослых выполняет, отношения с одноклассниками хорошие, кроме того, судья не учел, что ранее Ч. на учете в ПДН ОВД не состояла, после постановки и проведения с ней профилактической работы каких-либо других правонарушений не совершала. А то обстоятельство, что семья девочки состоит на учете как неблагополучная, не может служить основанием для помещения несовершеннолетней в ЦВСНП, поэтому, руководствуясь [пп. 2 п. 4 ст. 30](#) указанного Федерального закона, данное Постановление судьи было отменено Председателем Пермского краевого суда, а материал направлен в суд для нового рассмотрения" <18>.

<18> [Там же](#).

[Часть 1 комментируемой статьи](#) устанавливает круг лиц, имеющих право на ознакомление с материалами дела, направленными в суд для рассмотрения вопроса о помещении несовершеннолетнего в центр временного содержания.

Во-первых, такое право предоставляется непосредственно самому несовершеннолетнему. Необходимо отметить, что законодатель в таком случае не учитывает ни возраста несовершеннолетнего, ни его умственного развития, а также не учитывает уровень его грамотности. Ведь подростки из интересующей нас категории несовершеннолетних чаще всего даже не умеют читать либо очень плохо владеют этим навыком, не говоря уже о том, чтобы понять смысл предлагаемых им к ознакомлению материалов. Представляется, что этот вопрос целесообразно поднимать и рассматривать с участием органов опеки и попечительства и специалистов в области детской психологии.

Во-вторых, с материалами дела имеют право знакомиться законные представители несовершеннолетнего - родители, усыновители, попечители или опекуны.

В-третьих, речь идет об органах опеки и попечительства. Исходя из смысла комментируемой [статьи](#) указанные органы к ознакомлению с материалами дела в отношении несовершеннолетнего о помещении его в центр временного содержания допускаются в случаях отсутствия у несовершеннолетнего законных представителей.

Кроме того, законодатель допускает к ознакомлению с материалами дела адвоката в случае, если последний призван оказывать юридическую помощь несовершеннолетнему правонарушителю. Правда, право на ознакомление адвоката с материалами дела в отношении несовершеннолетнего прямо не установлено в положениях комментируемой **статьи**, а вытекает, скорее всего, из процедуры оказания юридической помощи и как следствие - необходимости ознакомления с материалами дела.

Полномочия адвоката при оказании юридической помощи несовершеннолетнему удостоверяются ордером, выданным соответствующим адвокатским образованием, **форма** которого утверждена Приказом Минюста России от 10 апреля 2013 г. N 47 "Об утверждении формы ордера".

Также право на ознакомление с материалами дела в отношении несовершеннолетнего, подлежащего помещению в центр временного содержания, напрямую не устанавливается законодателем для **иных лиц, имеющих право на оказание юридической помощи** в соответствии с законом.

В этом случае речь идет о следующем возможном перечне лиц:

- работники юридических служб юридических лиц,
- участники и (или) работники организаций, оказывающих юридические услуги,
- индивидуальные предприниматели, оказывающие юридические услуги населению и юридическим лицам,
- нотариусы и др. лица.

Важным моментом является оформление полномочий другого лица - представителя несовершеннолетнего, оказывающего ему юридическую помощь. Отметим, что законодатель требует соответствующего оформления таких полномочий. Здесь речь идет об оформлении доверенности. При этом положения комментируемой **статьи** не устанавливают порядок оформления такой доверенности. Преимущественно такая доверенность в соответствии с требованиями действующего законодательства должна быть нотариально удостоверена. Но если мы говорим о несовершеннолетнем гражданине, то у него отсутствуют полномочия на подписание такой нотариальной доверенности. Таким образом, в данной сфере комментируемого Закона также наблюдается пробел в законодательстве. Если у несовершеннолетнего имеются родители, усыновители, опекуны или попечители, то они в интересах несовершеннолетнего для оказания ему юридической помощи и представления его интересов в процессе разрешения вопроса о помещении несовершеннолетнего в центр временного содержания могут оформить соответствующую доверенность. А если таких законных представителей нет? Кто имеет право на подписание соответствующей доверенности, если несовершеннолетнему нужна юридическая помощь? Этот вопрос пока остается без ответа.

2. В части второй комментируемой статьи установлена судебная подсудность дел по вопросу помещения определенной категорией несовершеннолетних в центры временного содержания несовершеннолетних правонарушителей. Материалы в отношении несовершеннолетних, указанных в **подпунктах 3, 6 пункта 2 статьи 22** комментируемого Федерального закона, рассматриваются в районных судах по месту их фактического задержания. Законодателем установлено право судьи рассматривать материалы о помещении несовершеннолетнего в центр временного содержания в единоличном составе с непосредственным участием самого несовершеннолетнего.

Необходимо отметить, что законодатель установил жесткие и очень ограниченные сроки для рассмотрения представленных уполномоченными должностными лицами материалов о помещении несовершеннолетнего в центр временного содержания. Этот срок составляет 24 часа с момента поступления в суд указанных выше материалов. При этом указанный срок может быть увеличен при условии, что он не превышает срока нахождения несовершеннолетнего в центре временного содержания, т.е. 48 часов.

Участниками процесса по рассмотрению материалов о помещении несовершеннолетнего в центр временного содержания является следующий круг лиц:

- несовершеннолетний, в отношении которого решается вопрос о помещении его в центр временного содержания,
- родители несовершеннолетнего (при их наличии),

- законные представители несовершеннолетнего (усыновители, опекуны, попечители),
- адвокат,
- прокурор,
- представители центра временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей органа внутренних дел,
- представители подразделения по делам несовершеннолетних.

Учитывая краткие сроки, в которые законодатель обязывает судей рассматривать материалы и принимать решения о помещении (отказе в помещении) несовершеннолетнего в центр временного содержания, представляется достаточно сложным процесс извещения всех вышеперечисленных лиц и обеспечения их явки в судебное заседание.

Законодатель допускает возможность участия в судебном заседании представителей комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав и органа опеки и попечительства. Принимая во внимание то обстоятельство, что процедура проведения судебного заседания напрямую законодателем не установлена, представляется возможность описания этой процедуры по аналогии права.

Судебное заседание проводится судьей единолично с участием вышеперечисленных лиц. Перед началом судебного заседания судье необходимо установить личности лиц, явившихся в судебное заседание, выяснить все ли лица, которые должны принимать участие в заседании, были извещены надлежащим образом и явились ли они в суд. Во время ведения судебного заседания по разрешению вопроса о помещении несовершеннолетнего в центр временного содержания секретарем судебного заседания ведется протокол.

После проверки явки лиц, участвующих в процессе, судья разъясняет процессуальные права несовершеннолетнему, его родителям или иным законным представителям. Здесь речь идет об их праве ознакомиться с материалами дела, которые были представлены в суд, снимать с них копии, делать выписки, заявлять ходатайства, представлять доказательства, ходатайствовать об истребовании доказательств, давать необходимые объяснения суду как в устной, так и в письменной форме. Кроме того, лица, участвующие в судебном заседании вправе приводить свои доводы по всем возникающим вопросам, возражать против ходатайств, объяснений и доводов других лиц, знакомиться с протоколом судебного заседания. В случае несогласия с текстом протокола судебного заседания все вышеперечисленные лица вправе подавать на него замечания. По результатам рассмотрения материалов о помещении несовершеннолетнего в центр временного содержания судье выносится соответствующее постановление, которое лица, участвующие в рассмотрении указанных материалов, вправе обжаловать.

3. Часть 3 комментируемой статьи предусматривает два вида постановлений, выносимых по результатам рассмотрения материалов о помещении несовершеннолетнего в центр временного содержания несовершеннолетних правонарушителей. **В первом случае** это будет постановление, в соответствии с которым несовершеннолетнее лицо будет помещено в центр временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей органов внутренних дел. **Во втором случае** это будет постановление об отказе в удовлетворении ходатайства уполномоченного должностного лица о помещении несовершеннолетнего в центр временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей органа внутренних дел.

Необходимо отметить, что законодатель четко ограничил варианты выносимых постановлений по результатам рассмотрения материалов дела о помещении несовершеннолетнего в центр временного содержания. Т.е. перечень видов постановлений установлен и расширительному толкованию не подлежит. И ситуация, когда кто-либо из участвующих лиц не прибыл в судебное заседание (например, несовершеннолетний, его законный представитель, сотрудник органа внутренних дел, представивший материалы в отношении несовершеннолетнего в суд и т.д.), ставит судей в тупик. С одной стороны, невозможно рассмотрение дела в отсутствие, например, самого несовершеннолетнего, с другой стороны, у судьи существует обязанность в силу положений комментируемого Закона вынести то или иное постановление. В первом случае будут нарушены права несовершеннолетнего на участие в судебном заседании, на ознакомление с материалами и т.д. Во втором, если суд оставляет ходатайство уполномоченного должностного лица без рассмотрения, он нарушает действующее законодательство. Вот еще одна причина, по которой законодателю необходимо усовершенствовать положения комментируемого **Закона** и действующего процессуального

законодательства в рамках рассматриваемой сферы деятельности.

4. Требования, предъявляемые к порядку оформления судьей постановления, выносимого по результатам рассмотрения ходатайства уполномоченного должностного лица о помещении несовершеннолетнего в центр временного содержания несовершеннолетних, установлены [частью 4 комментируемой статьи](#).

В своем постановлении судьи обязаны указать следующую информацию:

- наименование суда,
- фамилию, имя, отчество председательствующего судьи,
- дату и место вынесения судебного постановления,
- сведения о личности несовершеннолетнего,
- информацию о лицах, принявших участие в рассмотрении материалов о помещении несовершеннолетнего в центр временного содержания,
- цели и основания для помещения или отказа в помещении несовершеннолетнего в центр временного содержания несовершеннолетних правонарушителей,
- иные обстоятельства, установленные в ходе рассмотрения материалов в отношении несовершеннолетнего,
- порядок и сроки обжалования и опротестования судебного постановления.

Необходимо отметить, что при вынесении постановления о помещении несовершеннолетнего в центр временного содержания несовершеннолетних правонарушителей судьей не разрешается вопрос о сроке, на который несовершеннолетний должен быть помещен в указанный центр.

Таким образом, срок пребывания несовершеннолетнего в центре временного содержания несовершеннолетних правонарушителей органа внутренних дел не входит в компетенцию судьи. Представляется, что срок пребывания несовершеннолетнего в центре временного содержания несовершеннолетних правонарушителей должен определяться с учетом достижения цели, с которой он помещается в соответствующий центр.

5. В заключительной части комментируемой статьи определена обязанность доведения вынесенного судьей постановления до сведения несовершеннолетнего, а также других лиц, которые принимали участие в рассмотрении материалов о необходимости помещения несовершеннолетнего в центр временного содержания несовершеннолетних правонарушителей. Доведение до сведения осуществляется посредством оглашения постановления непосредственно судьей, рассматривавшим материалы и выносившим постановление. Кроме того, представляется целесообразным разъяснить лицам, принимавшим участие в рассмотрении материалов о помещении несовершеннолетнего в центр временного содержания, а также самому несовершеннолетнему порядок обжалования и опротестования вынесенного судьей постановления. Порядок обжалования и опротестования постановления должен быть отражен в самом постановлении.

В обязанности судей, рассматривавших материалы о помещении несовершеннолетних в центры временного содержания, входит вручение копий постановления следующим лицам:

- несовершеннолетнему,
- родителям несовершеннолетнего (при их наличии),
- законным представителям несовершеннолетнего (попечителям, усыновителям, опекунам).

При этом лица, получившие постановление судьи, должны поставить свою подпись в материалах дела.

В случае невозможности вручения копии вынесенного судьей постановления она высылается почтовым отправлением всем вышеперечисленным лицам. Представляется интересным вопрос об адресе, по которому должно быть выслано постановление непосредственно самому несовершеннолетнему, если он был помещен по постановлению судьи в центр временного содержания несовершеннолетних правонарушителей. В таком случае высылать постановление по домашнему адресу, с одной стороны, логично, с другой стороны, может быть нецелесообразно, т.к. несовершеннолетний в период нахождения в центре временного содержания не будет проживать по домашнему адресу.

Срок вручения либо направления копии судебного постановления несовершеннолетнему, а также другим лицам устанавливается не позднее трех суток. Исчисляется указанный срок в соответствии с положениями комментируемой [статьи](#) с даты вынесения соответствующего судебного постановления.

Статья 31.3. Обжалование, опротестование и исполнение постановления судьи

Комментарий к [статье 31.3](#)

1. Положения комментируемой [статьи](#) устанавливают **порядок обжалования, опротестования постановления судьи**, вынесенного в отношении несовершеннолетнего по результатам рассмотрения материалов о помещении несовершеннолетнего в центр временного содержания несовершеннолетних правонарушителей.

Законодатель устанавливает возможность обжалования и опротестования судебного постановления. Рассмотрим более подробно сущность указанных вариантов несогласия лиц с вынесенным судьей постановлением.

Во-первых, речь пойдет об обжаловании. Жалоба подается гражданином - несовершеннолетним, в отношении которого принято постановление судьи, его законными представителями, родителями, адвокатом. Представляется, что жалоба на постановление судьи подается в случае, если несовершеннолетний либо его родители или законные представители не согласны с мнением судьи о помещении несовершеннолетнего в центр временного содержания несовершеннолетних правонарушителей. Жалоба в этом случае, как правило, представляет собой просьбу отменить постановление судьи и восстановить или защитить права и законные интересы несовершеннолетнего.

Во-вторых, постановление судьи может быть опротестовано. Право принесения протеста в соответствии с действующим законодательством Российской Федерации принадлежит, как правило, прокурору, который, в свою очередь, может не согласиться как с мнением судьи о помещении несовершеннолетнего в центр временного содержания несовершеннолетних правонарушителей, так и с отказом судьи в удовлетворении ходатайства уполномоченного должностного лица органов внутренних дел о помещении несовершеннолетнего в центр временного содержания.

Что касается непосредственно порядка и сроков обжалования или опротестования постановления судьи в отношении несовершеннолетнего, то в этой части комментируемая норма является отсылочной и порядок, сроки обжалования и опротестования постановления судьи о помещении либо отказе в удовлетворении ходатайства о помещении несовершеннолетнего в центр временного содержания несовершеннолетних правонарушителей устанавливаются положениями [статьи 30](#) комментируемого Закона. В рамках комментария к настоящей статье укажем, что постановление судьи может быть опротестовано или обжаловано в течение 10 суток с момента вручения копии судебного постановления. При этом следует отметить, что дата начала течения такого срока может отличаться у несовершеннолетнего и у прокурора. Так, например, если несовершеннолетний принимал участие в судебном заседании по рассмотрению судьей в отношении несовершеннолетнего материалов о помещении в центр временного содержания, то копия могла быть ему вручена непосредственно после окончания судебного заседания. Если прокурор участия в судебном заседании не принимал, то, соответственно, копия судебного постановления будет направлена ему почтовым отправлением. Таким образом, у прокурора право на опротестование возникает позднее, чем у несовершеннолетнего.

2. **Часть 2 комментируемой статьи** возлагает обязанность по направлению копии судебного постановления для его исполнения в орган внутренних дел на **судебные органы**. Необходимо отметить, что при возложении обязанности направлять копию постановления судьи о помещении несовершеннолетнего в центр временного

содержания в органы внутренних дел законодатель не установил для суда сроки направления указанного постановления. Представляется, что направление судебного постановления в органы внутренних дел для исполнения решения суда о помещении несовершеннолетнего в центр временного содержания должно быть направлено по истечении десятидневного срока на обжалование и опротестование указанного постановления.

Глава IV. ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Статья 32. Порядок вступления в силу настоящего Федерального закона

Комментарий к [статье 32](#)

1. Применение норм комментируемого [Закона](#), как и иных правовых актов, непосредственно связано с моментом их опубликования, а соответственно, и вступления в силу. Указанные аспекты регламентируются нормами специального Закона - Федерального [закона](#) от 14 июня 1994 г. N 5-ФЗ "О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания". Согласно [ст. 1](#) указанного нормативного акта на территории Российской Федерации применяются только те федеральные законы, которые официально опубликованы. Федеральные законы подлежат официальному опубликованию в течение семи дней после дня их подписания Президентом Российской Федерации. Официальным опубликованием федерального закона считается первая публикация его полного текста в "Парламентской газете", "Российской газете", Собрании законодательства Российской Федерации или первое размещение (опубликование) на официальном интернет-портале правовой информации.

Федеральные законы вступают в силу одновременно на всей территории Российской Федерации по истечении десяти дней после дня их официального опубликования, если **самими законами** не установлен другой порядок вступления их в силу. Согласно [п. 1 настоящей статьи](#) комментируемый Закон вступает в силу со дня его официального опубликования. Первоначальный текст документа был опубликован в Собрании законодательства РФ 28 июня 1999 г., N 26, ст. 3177, "Российской газете" N 121, 30 июня 1999 г. Таким образом, настоящий Закон вступил в силу **с 28 июня 1999 г.** и распространяет свое действие на все правоотношения, составляющие его предмет, которые возникли и существовали в указанный момент приобретения Законом силы.

2. Вступление в силу комментируемого [Закона](#) требует приведения в соответствие его требованиям иных действующих нормативных актов, в том числе в ряде случаев акты, противоречащие требованиям закона, утрачивают свою силу. Следует также обратить внимание на тот факт, что настоящий Закон является комплексным нормативным актом в области профилактики безнадзорности несовершеннолетних. Его принятие связано с формированием качественно нового этапа развития российского законодательства, поскольку до указанного момента рассматриваемые отношения регулировались различными нормативными актами, причем в большинстве своем подзаконного характера.

Анализ положений комментируемой [статьи](#) свидетельствует о том, что ранее принятые в рассматриваемой сфере нормативные акты являются актами РСФСР, т.е. государства, которое прекратило свое существование в данном виде. Российская Федерация, являясь правопреемницей СССР, приняла на себя не только обязательства, но и систему советского законодательства. На момент принятия комментируемого акта указанные в рамках настоящей статьи документы утратили не только юридическое, но и практическое значение, поскольку не позволяют учитывать качественно новое развитие общества, особенности современных проблем несовершеннолетних граждан, модернизацию государства и мирового сообщества в целом. Поскольку такие документы не отвечают в полной мере современным требованиям профилактики безнадзорности, они не способны в полной мере достичь целей настоящего Закона.

Комментируемый [Закон](#) предусматривает формирование качественно новой системы органов профилактики безнадзорности несовершеннолетних с наделением отдельными полномочиями различных органов государственной власти. В то же время ряд ранее существовавших органов и уполномоченных лиц утрачивают свои полномочия, в частности общественные воспитатели несовершеннолетних. Формирование новой системы свидетельствует и об утрате юридической силы нормативными актами, определяющими статус общественных воспитателей.

3. Реформирование системы законодательства может быть как полным, так и частичным, в соответствии с предписаниями [п. 2 комментируемой статьи](#) Указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 1 октября 1985 года

утрачивает силу лишь в части, определенной законом, а именно [раздел II](#), затрагивающий изменения, вносимые в Уголовно-процессуальный [кодекс](#) РСФСР. В настоящее время Кодекс также утратил свою силу, в связи с чем ее лишились и правовые нормы, вносящие в него изменения и дополнения.

Следует также обратить внимание, что нормы комментируемой [статьи](#) разграничивают нормативные акты, утратившие силу и признанные недействующими. Нормативные акты, утратившие силу, лишены юридического основания их практической реализации, т.е. с указанного момента они не подлежат применению на всей территории РФ. Признание нормативного акта недействующим свидетельствует о том, что формально его юридическая сила сохраняется в полном объеме, но в связи с несоответствием его предписаний нормам настоящего Закона он не может применяться на практике. В отношении указанных нормативных актов де-юре они являются действующими, т.к. сохранена их юридическая сила; де-факто они не действуют и юридической силой не обладают, т.е. подобными дефинициями законодатель формирует новую категорию правовых предписаний - "мертвые нормы", содержащиеся в действующем акте, но не подлежащие применению. Детальный анализ положений [п. 2](#) и [3 комментируемой статьи](#) свидетельствует о том, что фактически каждое из указанных предписаний устраняет юридическую силу ранее принятого нормативного акта, независимо от формулировки правовой нормы.

Положения [п. 3 комментируемой статьи](#) предусматривают перечень нормативных актов, признанных недействующими. К их числу относятся:

- [Указ Президиума Верховного Совета СССР от 15 февраля 1977 года](#), поскольку с момента принятия настоящего Закона прекратили свое существование предусмотренные данным нормативным актом инспекции по делам несовершеннолетних, приемники-распределители для несовершеннолетних и специальные учебно-воспитательные учреждения по предупреждению безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних;

- [Закон СССР от 17 июня 1977 года](#), регламентировавший внесение изменений и дополнений в ряд ранее действовавших нормативных актов и утративших свою силу с момента вступления в силу настоящего Закона. Так, упразднение инспекций по делам несовершеннолетних и формирование нового органа - комиссий одновременно свидетельствуют и об утрате юридической силы нормативными актами, устанавливающими права и обязанности таких органов, а также порядок осуществления ими деятельности;

- [ст. 3 Указа Президиума Верховного Совета СССР от 5 марта 1981 года](#) - несмотря на то, что сам Указ в части действует до настоящего времени, отдельные его положения, противоречащие нормам комментируемого Закона, утратили юридическую силу с момента вступления настоящего Закона в силу.

В большинстве своем положения [п. 3 комментируемой статьи](#) признают недействующими те правовые нормы, которые регламентируют правовой статус инспекций по делам несовершеннолетних, приемников-распределителей для несовершеннолетних и специальных учебно-воспитательных учреждений по предупреждению безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних. Упразднение указанных органов влечет за собой недействительность нормативных актов, регламентировавших их правовой статус. Наряду с вышеуказанными к числу таких нормативных актов относятся также Указ Президиума Верховного Совета СССР от 5 января 1988 года "О внесении изменений и дополнений в Указ Президиума Верховного Совета СССР "Об основных обязанностях и правах инспекций по делам несовершеннолетних, приемников-распределителей для несовершеннолетних и специальных учебно-воспитательных учреждений по предупреждению безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних" и [Закон СССР от 26 мая 1988 года "Об утверждении Указов Президиума Верховного Совета СССР о внесении изменений и дополнений в законодательные акты СССР"](#) (Ведомости Верховного Совета СССР, 1988, N 22, ст. 361) в части утверждения Указа Президиума Верховного Совета СССР от 5 января 1988 года "О внесении изменений и дополнений в Указ Президиума Верховного Совета СССР "Об основных обязанностях и правах инспекций по делам несовершеннолетних, приемников-распределителей для несовершеннолетних и специальных учебно-воспитательных учреждений по предупреждению безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних".

Формирование единой системы органов государственной власти, осуществляющих профилактику безнадзорности несовершеннолетних граждан, предполагает и образование качественно новой системы правовых предписаний, составляющих согласованную часть российской системы законодательства.

Статья 33. Приведение нормативных правовых актов в соответствие с настоящим Федеральным законом

Комментарий к [статье 33](#)

1. Принятие практически любого нормативного акта вносит ряд коррективов в систему действующего законодательства РФ. Правовое регулирование профилактики безнадзорности несовершеннолетних граждан носит комплексный характер и регламентируется рядом различных по своей природе и статусу нормативных актов. Принятие настоящего Закона не является основанием для утраты ими юридической силы, кроме случаев, предусмотренных самим Законом. В этой связи такие нормативные акты требуют приведения их в соответствие предписаниям вновь принятого акта. Положения настоящей [статьи](#) предусматривают необходимость установления указанного соответствия в отношении ряда подзаконных нормативных актов, а именно актов Президента РФ и Правительства РФ.

Вступление комментируемого [Закона](#) в силу свидетельствует о том, что его правовые предписания подлежат непосредственному применению при урегулировании правоотношений в рассматриваемой сфере. В таком случае выявление несоответствия между отдельными предписаниями нормативных актов различного уровня свидетельствует о возникновении правовых коллизий, что является негативной тенденцией современного законодательства. В подобной ситуации корректировка ранее принятых нормативных актов должна быть проведена в кратчайший срок с целью устранения противоречий и разночтений в трактовке отдельных предписаний и их применении на практике. Нормы [п. 1 настоящей статьи](#) устанавливают единый срок как в отношении нормативных актов Президента РФ, так и актов Правительства РФ. Устранение коллизий должно быть произведено в трехмесячный срок с момента вступления в силу настоящего Закона. Таким образом, истечение указанного срока свидетельствует о фактической утрате силы положениями настоящей статьи, а также указывает на факт приведения подзаконных нормативных актов в соответствие настоящему Закону, устранение возникших правовых коллизий.

2. Наряду с устранением образовавшихся в связи с принятием нового нормативного акта правовых коллизий объективно возникает необходимость разработки и утверждения ряда подзаконных актов, принятых во исполнение отдельных предписаний комментируемого акта. Следует обратить внимание, что, в отличие от ранее рассмотренного требования Закона в части установления соответствия, положения [п. 2](#) адресованы исключительно высшему федеральному органу исполнительной власти - Правительству РФ. Наряду с устранением выявленных коллизий в обязанности Правительства РФ вменяется разработка и утверждение необходимых подзаконных нормативных актов, обеспечивающих возможность реализации норм настоящего Закона. При этом особое внимание следует уделить периоду, определенному для формирования подзаконной нормативной базы. Он составляет трехмесячный срок с момента вступления в силу комментируемого акта. Таким образом, законодатель обеспечивает минимальный срок для обеспечения всех возможностей реализации норм комментируемого [Закона](#). Поскольку он вступает в силу с момента его официального опубликования в полном объеме, то ограничение реализации отдельных его предписаний, в том числе вследствие отсутствия необходимого подзаконного нормативного акта, является недопустимым.
