

12 января 2019 г.

Председателю Совета Федерации
Федерального Собрания Российской
Федерации,

Председателю Совета при
Президенте Российской Федерации по
реализации государственной политики
в сфере защиты семьи и детей

В.И. МАТВИЕНКО

Заместителю Председателя
Правительства Российской Федерации,
Заместителю Председателя Совета при
Президенте Российской Федерации по
реализации государственной политики в
сфере защиты семьи и детей,

Председателю Правительственной
комиссии по делам несовершеннолетних
и защите их прав

Т.А. ГОЛИКОВОЙ

Советнику Президента Российской
Федерации,

Заместителю Председателя Совета
при Президенте Российской
Федерации по реализации
государственной политики в сфере
защиты семьи и детей

А.Ю. ЛЕВИЦКОЙ

Председателю Комитета Совета
Федерации по науке, образованию и
культуре,

Ответственному секретарю Совета при
Президенте Российской Федерации по
реализации государственной политики в
сфере защиты семьи и детей

З.Ф. ДРАГУНКИНОЙ

Глубокоуважаемые Валентина Ивановна, Татьяна Алексеевна,
Александра Юрьевна и Зинаида Федоровна !

Поздравляю Вас с наступившим Новым Годом и выражаю надежду, что 2019 год станет поворотным в решении глобальных проблем детства и семьи России, двум из которых посвящено данное письмо. Речь идет, во-первых, о срочных мерах по преодолению абсолютно неприемлемых жилищных условий множества семей с детьми и о крайней бедности, результатом которой является массовое хроническое недоедание детей. И, во-вторых, – о совершенствовании системы профилактики детского и семейного неблагополучия, преодолении формального подхода и переориентации этой системы на помощь семье, на ее восстановление.

1. Что касается жилья и питания, то, согласно мировому опыту, «спасательным кругом», срочными мерами государственной социальной помощи являются субсидии по аренде жилья и продовольственная помощь малообеспеченным семьям. Правовая основа для быстрого внедрения этих мер в России давно создана. Это до сих пор не выполненные Правительством поручения Указа Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 600 о создании арендных жилищных фондов и обеспечении жильем граждан с невысоким уровнем доходов. И это разработанная в 2014 году Минпромторгом России «Система адресной продовольственной помощи», внедрение которой

откладывается из года в год. Подробнее об этих проблемах (167 тысяч бездомных граждан из числа детей-сирот, многодетные семьи в условиях первобытной скученности либо вообще без жилья и т.п. и т.д. - «от Москвы до самых до окраин»), о путях их решения и о монополизме (картельных сговорах, коррупции) в экономике жилья, питания и лекарств первой необходимости как основной причине торможения в решении этих острейших проблем – в прилагаемом новогоднем письме на имя Президента России. И прошу Вашей помощи в разрешении ряда конкретных безвыходных жилищных ситуаций, названных в приложении к этому письму.

Также, в целях системного решения в регионах России острейших социально значимых жилищных проблем, прошу Вас рассмотреть вопрос о возможности создания под эгидой Совета при Президенте Российской Федерации по реализации государственной политики в сфере защиты семьи и детей целевого Проектного офиса, о котором говорится в пп. 1 и 2 прилагаемого письма на имя В.В. Путина.

2. В части совершенствования системы профилактики детского и семейного неблагополучия речь идет о небольших, но императивных, обязывающих изменениях в Семейном Кодексе РФ и ряде других федеральных законах, благодаря которым помощь семье, индивидуальная профилактическая работа (ИПР) станут обязательными и заработает, наконец, согласованная система межведомственной координации при осуществлении ИПР по каждому случаю социально опасного положения и трудной жизненной ситуации (включая и названные выше чрезвычайные ситуации крайней бедности, жилищные и т.п.). Координирующими (т.е. управляющими) органами ИПР на местах должны быть, согласно федеральному законодательству, комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, но этот их важнейший функционал парадоксальным образом практически нигде не используется. Счастливым исключением является опыт ряда субъектов РФ.

В Приложении 2 – письмо в Минпросвещения России, суммирующее мнение специалистов по необходимым изменениям и дополнениям в законодательство. В письме подчеркивается ключевая роль в этой реформе Правительственной комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав.

С уважением

Альтшулер Борис Львович,
Председатель Правления РОО «Право ребенка»,
член Общественного совета при Министерстве строительства
и ЖКХ РФ (Минстрой России),
член Рабочей группы по доступному жилью Совета при
Президенте Российской Федерации по развитию гражданского
общества и правам человека и Минстроя России.

8-985-477-93-87 baltshuler@yandex.ru



ПРИЛОЖЕНИЕ 1

Письмо Президенту Российской Федерации

РОССИЙСКИЙ
ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
ЦЕНТР
ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА



РЕГИОНАЛЬНАЯ ОБЩЕСТВЕННАЯ
ОРГАНИЗАЦИЯ СОДЕЙСТВИЯ
ЗАЩИТЕ ПРАВ ДЕТЕЙ

«Право ребенка»

Сироты, Насилие в семье, Бездомные дети, Дети-инвалиды, Дети-заключенные

103982, Москва, Лучников пер., д.4, подъезд 3, оф.6
эл. почта: child-right@rambler.ru baltshuler@yandex.ru

тел./факс: (7-495) 621-14-18 / 625-06-67
Веб-страница: <http://www.right-child.ru>

«01» января 2019 г.

Президенту Российской Федерации

В.В. ПУТИНУ

Копия:

Заместителю Руководителя Администрации

Президента Российской Федерации

С.В. КИРИЕНКО

Уважаемый Владимир Владимирович !

Присоединяясь к словам Вашего новогоднего обращения о милосердии, когда «чужой беды не бывает», о «душевной щедрости, которая востребована и в праздники, и в будни», хочу сказать о наболевшем, о тех, кто остро нуждается в помощи. В этом письме – о чрезвычайных жилищных ситуациях семей с детьми и в целом о тяжелой жилищной проблеме, подавляющей рождаемость и негативно влияющей на демографию России. О самих проблемах кратко – в приложении, где также приведены несколько новейших обращений в РОО «Право ребенка». А сейчас – о путях решения этих проблем.

Парадоксальным образом Правительство РФ годами не исполняет системообразующие поручения в жилищной сфере Вашего Указа от 7 мая 2012 года № 600 о создании арендных жилых фондов, о развитии некоммерческого

жилищного фонда для граждан, имеющих невысокий уровень дохода, о пресечении монополистической деятельности в сфере жилищного строительства.

А теперь под угрозой и поручения Указа от 7 мая 2018 года № 204, занесенные в паспорт Национального проекта «Жилье и городская среда». О невозможности достижения установленных Вашим Указом целевых показателей заявили Министр строительства В.В. Якушев и другие докладчики на заседании Совета по стратегическому развитию и национальным проектам 24 декабря с.г.

Объясняя эти пораженческие настроения переходом на проектное финансирование и падением спроса на жилье (что соответствует действительности, достаточно указать, что сегодня объем построенного в 2014-2016 гг., но не проданного, многоэтажного (4 этажа и выше) жилья - 47 млн. кв. метров!!!), они почему-то умалчивают о главном факторе стимулирования спроса – снижении монополюльно завышенной цены кв. метра. Между тем, Вы не раз указывали, что монополизм в жилищной сфере, равно как коррупционные схемы при раздаче земельных участков «своим да нашим», - основные причины, тормозящие решение жилищных проблем. Почему же о них молчат правительственные чиновники?

На снижение себестоимости строительства и продажной цены кв. метра, и тем самым на обеспечение конституционного права граждан на доступное жилье, направлены Рекомендации 62-го специального заседания, 14.08.2018, Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека, разработанные при участии экспертов Российского Союза Строителей.

Суть Рекомендаций простая: формирование целевых региональных программ «Жилье и городская среда», строительные проекты которых реализуются на основе исключительно проектного финансирования и справедливой конкуренции «на понижение» продажной стоимости кв. метра - в условиях государственной поддержки, снижающей себестоимость кв. метра (безвозмездное предоставление земельных участков, бесплатное подключение к инженерным сетям и т.п.). И, конечно, профессионалы предлагают новейшие типовые технологии, которые позволят решать жилищные проблемы в масштабах страны в кратчайшие сроки.

Беда в том, что Правительство не желает даже прислушаться к этим предложениям. По поручению Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации В.Л. Мутко от 20.09.2018 г. указанные Рекомендации Совета по правам человека были рассмотрены в Министрое России, однако, судя по поступившему в Совет Ответу от 23.10.2018 г. за подписью В.В. Якушева, а также судя по его новейшим заявлениям о невозможности исполнения Ваших жилищных поручений, указанные Рекомендации вообще не были изучены Министерством.

В связи со сказанным прошу Вас:

1. Поручить Правительству Российской Федерации организовать работу целевого Проектного офиса, задача которого - содействие формированию в субъектах РФ названных в Рекомендациях Совета по правам человека региональных программ как основного организационно-финансового инструмента исполнения Национального проекта «Жилье и городская среда».

2. Обязать Правительство привлечь к работе данного Проектного офиса в качестве полноправных участников с правом решающего голоса представителей Совета по правам человека и профессионального сообщества – из Российского союза строителей и Торгово-промышленной палаты РФ.

3. И еще одна новогодняя просьба-пожелание: рассмотреть вопрос об учреждении должности «Советник Президента Российской Федерации по вопросам семейной и демографической политики» с особыми, учитывая приоритетность вопроса, полномочиями и задачей: ставить наиболее острые вопросы и отслеживать в ежедневном режиме исполнение / неисполнение Ваших поручений в этой сфере.

А поскольку монополю завышенные цены на жилье, лекарства и продукты питания первой необходимости катастрофически влияют на демографическую ситуацию, представляется, что среди задач Советника по вопросам семейной и демографической политики должны быть и вопросы совершенствования антимонопольной деятельности правоохранительной и судебной систем. Возможные первоочередные меры такого рода обсуждаются в двух моих статьях от 17.12.2018г. в «Новых известиях» («Монопольная асфиксия России, вызванная бездействием правоохранителей России» - приложение к Слову памяти Людмилы Михайловны Алексеевой) и в «Новой газете» («В объятиях картелей»).

Приложение: Некоторые тяжелейшие жилищные проблемы.

С уважением

Альтшулер Борис Львович,
Председатель Правления РОО «Право ребенка», член
Общественного совета при Министерстве строительства и
ЖКХ РФ (Минстрой России), член Рабочей группы по
доступному жилью Совета при Президенте Российской
Федерации по развитию гражданского общества и правам
человека и Минстроя России, старший научный сотрудник
Физического института им. П.Н. Лебедева РАН.

8-985-477-93-87 baltshuler@yandex.ru



ПРИЛОЖЕНИЕ: Некоторые тяжелейшие жилищные проблемы.

В настоящее время в России насчитывается 167 тысяч бездомных граждан из числа детей-сирот, которым по закону должны были предоставить жилье, но не предоставили. Проблема не решается годами, хотя на это выделяется ежегодно около 25 млрд. рублей. Применение финансового инструмента лизинга, где лизингополучателем «сиротских» квартир являются органы государственной власти субъектов РФ либо органы местного самоуправления, в сочетании с принципами строительства жилья согласно Рекомендациям Совета по правам человека позволит при тех же бюджетных затратах быстро решить эту наболевшую проблему.

К такому же разряду требующих немедленного разрешения жилищных ситуаций относятся:

- бездомные и без регистрации семьи с детьми, включая многодетные семьи;
- случаи законных – по суду либо незаконных выселений на улицу из единственного жилья с утратой регистрации по месту жительства (за долги, из общежитий и т.п.);
- утрата жилья из-за пожара или мошеннических действий;
- а также – и это носит массовый характер – чудовищные жилищные условия семей с детьми в Москве, Московской области, далее везде: *«Две многодетные семьи — в одной комнате 19 кв. метров коммунальной квартиры, на жилищной очереди более 10 лет; три семьи, включая одну многодетную, также в одной комнате 18 кв. метров; три многодетные семьи – в одной квартире, на очереди более 25 лет...»* и т.п. (данные Движения «Очередники Москвы» - президент Луиза Александровна Мартьянова, 8-926-237-00-39). *«Мать и 5 детей – на 11 кв.м., на очередь не ставят; многодетные семьи на 18 кв.м., на 16 кв.м. – сырость, грибок, у детей астма и никаких перспектив; и т.п., и т.д. по всем районам Московской области* (информация Ассоциации многодетных семей «МногоНас» - президент Фоминых Елена Евгеньевна, 8-925-388-38-66, и «Движения семей SOS» - куратор Мерекина Любовь Александровна, 8-925-507-00-83).

Для немедленного, как того требует чрезвычайность ситуации, решения каждой из этих проблем – согласно мировому опыту и Указу Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 600 – на местах должны быть созданы достаточные резервы арендного жилья, при бюджетной компенсации (субсидировании) найма по социальным показателям. И если создание таких арендных фондов будет осуществлено по принципам указанных Рекомендаций Совета по правам человека, то эффективность бюджетных затрат на компенсацию найма будет на порядок выше, чем в настоящее время, когда бюджетные средства тратятся на закупку жилья для целевых категорий населения по монополю «накрученной» цене кв. метра.

Несколько конкретных случаев:

1. У семьи Ликановых в 1996 г. сгорел дом в дер. Быково Калининского р-на Тверской обл. (отец многодетного семейства Ликанов Игорь Юрьевич, 8-903-805-67-59; мать детей скончалась несколько лет назад). 22 года семья живет по углам и на съемных квартирах; на сегодня нет жилья и тем самым регистрации по месту жительства у И.Ю. Ликанова и его четырех детей. Супругу И.Ю. Ликанова в настоящее время Ольгу Леонидовну Белорукову (8-904-015-07-54) и ее 4-х детей бывший муж и отец детей, лишенный родительских прав, 6 лет назад выгнал из занимаемой ими квартиры (но регистрации лишить не мог, так как квартира муниципальная). **В настоящее время семья Ликанова-Белоруковой (двое родителей плюс 6 детей, один из которых совершеннолетний, а 10-летний мальчик болен ДЦП с приступами эпилепсии) проживают в г. Твери на съемной 2-х комнатной квартире жилой площадью 21 кв. м., на наем большей площади средств не хватает.** Старшие дети Ликанова снимают отдельно. О.Л. Белорукова и ее дети стоят на жилищной очереди г. Твери с 2011 года, однако в связи с регистрацией брака с И.Ю. Ликановым («ухудшение жилищных условий») из очереди их могут исключить. Ситуация безвыходная. При этом в Твери ведется большое коммерческое жилищное строительство – при средней стоимости кв. метра 56 тысяч рублей, что иначе как преступным монопольным беспределом назвать нельзя. Неудивительно, что множество построенных квартир стоят непроданными. Губернатор Тверской области И.М. Руденя несколько раз давал устные поручения решить жилищную проблему семьи Ликанова, но ничего не решалось.

2. Лебедева Дарья Леонидовна (8-953-467-82-66), трое детей 18, 6 и 5 лет и внука 10 месяцев. Лебедева Д.Л., 1984 г.р. – сирота, выпускница детского дома, которой в нарушение закона не выдали жилье. Семья до сих пор прописана/зарегистрирована в доме, сгоревшем в 2013 г. по адресу: Калужская область, Малоярославский р-он, д. Панское, ул. Центральная, д. 52. С тех пор – по съемным квартирам, на данный момент Лебедева Д.Л. тоже проживает вместе с тремя детьми и внучкой на съемной квартир. **Никаких жилищных перспектив власти Калужской области семье не предлагают.**

3а. Молчанова Валентина Степановна (8-903-207-97-24), мать троих детей 27, 21 и 15 лет, муж которой и отец детей – сотрудник органов внутренних дел Молчанов Владимир Викторович скончался в 2005 г. в результате заболевания, полученного при исполнении служебных обязанностей. Семья с 2001 г., в течение 17 лет, живет в Москве в общежитии Московского университета МВД без постоянной регистрации; другого жилья нет. После кончины отца семейства семью не выселяют исключительно благодаря человеческому отношению руководства органов внутренних дел. Все обращения в Правительство Москвы с просьбой узаконить пребывание этих москвичей в столице – безрезультатны. Ситуация тупиковая, а по-человечески совершенно дикая. **Способ разрешения ситуации не прописан ни в одном из нормативных актов РФ.**

3б. В аналогичной ситуации после развода с военнослужащим – отцом детей, ограниченным в родительских правах за способы обращения с ними, оказалась три

года назад многодетная семья (5 несовершеннолетних детей) Ирины Владимировны Терехиной, которую Министерство обороны РФ через суд выставило на улицу из московского общежития Академии Генерального штаба. *«Вопрос Министру обороны: может ли защитить Россию Министерство обороны, способное на такую агрессию в отношении детей?»*, - из заявления РОО «Право ребенка», 01.02.2015.

4. Ляхова Елена Владимировна – инвалид I группы, имеющий право на льготную очередь и на дополнительную площадь для сопровождающего лица; ее дочь Ляхова Ксения Станиславовна и внучка 2 лет (8-916-631-08-40; 8-916-929-50-28), Москва, живут в комнате 11,9 кв. м. Многолетнее издевательство над людьми московских властей в лице Департамента городского имущества. **Последний ответ-отписка заместителя главы Департамента Щербакова И.А., в отношении которого ведется уголовное расследование** по факту приобретения им в июне 2016 г. за 4,5 млн. руб. (по личному разрешению Мэра Москвы Сергея Собянина) и через полтора месяца перепродажи за 21 млн. руб. квартиры в доме на просп. Вернадского, предназначенном для московских переселенцев из аварийного жилья (подтверждающие документы Л.М. Алексеева передала В.В. Путину на встрече Совета по правам человека с Президентом РФ 8 декабря 2016 г.).

5. Никифорова Татьяна Аркадьевна (8-963-770-95-26), мать троих детей – сына 18 лет и двух дочерей 9 и 8 лет, урожденная г. Щелково Московской области. После развода в 2015 г. с отцом детей вынуждена была выехать из его дома вместе с дочерьми (сын остался с отцом) и с тех пор все трое скитаются по углам у друзей и знакомых. Также муж подал в суд иск о лишении бывшей жены постоянной регистрации в его доме, все законно – иск был удовлетворен, Т.А. Никифорова стала «юридическим бомжем», то есть перестала считаться жителем Московской области, в которой жила всю жизнь. **Никаких вариантов предоставить крышу над головой матери и двум девочкам власти района не предлагают, и не могут предложить при современной политике жилищного строительства в области, ориентированной исключительно на сверхдорогое коммерческое строительство для небедных людей других регионов РФ и ближнего зарубежья.**

6. Шпак Ольга Алексеевна (8-909-157-92-02, 8-926-967-56-18), мать троих детей 13, 11 и 7 лет; сын 11 лет – тяжелый инвалид с диагнозом, дающим право на льготную жилищную очередь, прожив. г. Люберцы Московской области. После развода в 2014 с отцом детей все четверо живут в комнате 19 кв. м. 2-х комнатной квартиры, в другой комнате которой живет бывший муж с новой женой и 4-летним ребенком. Острейшая потребность разъехаться, а также улучшить жилищные условия. **Администрация г. Люберцы вопреки требованиям закона неуклонно отказывает в постановке семьи Шпак О.А. на льготную очередь.**

Ситуация эта столь же тупиковая, как и во всех названных случаях, как и для сотен тысяч других семей Москвы, Московской области, других субъектов РФ, к судьбе которых Сергей Собянин, Андрей Воробьев и т.п. глубоко безразличны. Какое уж тут милосердие? Они и слово это давно забыли.

ПРИЛОЖЕНИЕ 2

О совершенствовании системы защиты детства и семьи

9 декабря 2018 г.

Заместителю Министра просвещения Российской Федерации
Т.Ю. СИНЮГИНОЙ

Директору Департамента государственной политики в сфере
защиты прав детей Министерства просвещения Российской Федерации
Е.А. СИЛЬЯНОВУ

Уважаемая Татьяна Юрьевна!
Уважаемый Евгений Александрович!

Поставленная Вами на V Всероссийском совещании комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав (*далее – комиссии или КДНиЗП*), 1-2 ноября с.г., историческая задача создания в России эффективной системы профилактики детского и семейного неблагополучия с использованием установленного законодательством функционала комиссий как координатора системы профилактики, требует ряда кардинальных законодательных решений. Представляется, что решения эти могут быть предельно лаконичными, поскольку в последние годы в федеральное законодательство были внесены важнейшие изменения и дополнения - в плане нормативно-правового обоснования оказания помощи ребенку и семье:

- частью 4 статьи 65 Семейного Кодекса РФ (внесена Фед. законом от 2 июля 2013 г. № 167-ФЗ во исполнение поручения абзаца первого пункта 1 части 1 Указа Президента Российской Федерации от 28.12.2012 г. № 1688), установлено, что *«При осуществлении родительских прав родители (лица, их заменяющие) имеют право на оказание им содействия в предоставлении семье медицинской, психологической, педагогической, юридической, социальной помощи. Условия и порядок оказания содействия в предоставлении указанной помощи определяются законодательством Российской Федерации о социальном обслуживании.»*;

- № 442-ФЗ от 28.12.2013г. «Об основах социального обслуживания граждан в РФ» установил, что *«При необходимости гражданам, в том числе родителям, опекунам, попечителям, иным законным представителям несовершеннолетних детей, оказывается содействие в предоставлении медицинской, психологической, педагогической, юридической, социальной помощи...»* (ст. 22) *«на основе межведомственного взаимодействия»* (ст. 28), в том числе на основании обращений *«государственных органов, органов местного самоуправления, общественных объединений...»* (ст. 14);

- Федеральный закон от 31 декабря 2014 года № 489-ФЗ внес в часть 3 статьи 11 № 120-ФЗ положение об обязательности исполнения постановлений комиссий по

отнесенным к их компетенции вопросам профилактики детского и семейного неблагополучия всеми органами и учреждениями этой системы.

Почему же система, за редкими региональными исключениями, не заработала должным образом? О сохраняющемся приоритете формального подхода говорит все еще значительное число детей, остающихся без попечения родителей – более 50 тысяч в течение года, что в 2-3 раза меньше, чем 10-15 лет назад, но все равно очень много. Также на недостаточность профилактической работы, способной предотвращать трагедии, постоянно указывает руководство Следственного комитета России.

Если кратко, то профилактическая система буксует по причине недостаточной императивности законодательства: ввели «обязательность исполнения», а о санкциях за неисполнение законодатель «забыл»; ввели слова о помощи семье в Семейный Кодекс РФ и в закон о социальном обслуживании, но в том же Семейном Кодексе не увязали в обязательном порядке принятие административных и судебных решений о судьбе ребенка и семьи с профилактически-восстановительной помощью ребенку и семье. И в целом слово «координация», роль комиссии как межведомственного координатора системы профилактики не расшифрованы федеральными актами.

После моего письма на Ваше имя от 14.11.2018 г. с приложением предложений В.С. Чернобровкина, ветерана опыта Саратовской области по работе комиссий как координатора системы профилактики, я снова немало пообщался с практиками работы комиссий в регионах. Проблемы везде одинаковые и возникают они, если сотрудники комиссий пытаются следовать закону (часть 1 ст. 11 № 120-ФЗ), то есть пытаются координировать профилактическую работу «со случаем» субъектов системы профилактики.

Но, может быть, самое главное – это информация из Пермского Края, где эти проблемы, кажется, решены на уровне региона.

Ниже в приложении – перечень проблем комиссий и предложения практических работников комиссий по их разрешению.

Отдельным файлами прилагаются указанные предложения В.С. Чернобровкина (Саратовская обл.), а также предложения Заместителя Председателя комиссии Смоленской области Н.Т. Григорьевой.

С уважением

Председатель Правления РОО «Право ребенка»;
член Общественного совета Министерства образования и науки Российской Федерации по вопросам защиты прав и законных интересов детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей;

Со-председатель Координационного Совета по делам детей-инвалидов и других лиц с ограничениями жизнедеятельности при Общественной палате Российской Федерации, член ОП РФ III и IV созывов.

Альтшулер Борис Львович

8-985-477-93-87

baltshuler@yandex.ru



ПРИЛОЖЕНИЕ: Проблемы комиссий и способы их решения.

1. Непонимание роли комиссий председателями комиссий.

Председателями комиссий субъектов РФ являются, как правило, заместители Глав регионов, тогда как председатели муниципальных комиссий - заместители руководителей ОМСУ. Конечно, это высокое положение председателей комиссий является мощным ресурсом для деятельности комиссий в тех случаях, когда председатели понимают особую роль комиссий в системе профилактики. Но зачастую имеет место прямо противоположная ситуация: председатели рассматривают комиссии как один, и не самый значимый, из органов системы профилактики и не принимают всерьез положение федерального законодательства о комиссиях, как органе управления системой профилактики (статья 11 № 120-ФЗ: «*1. Комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав создаются высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления в целях координации деятельности органов и учреждений системы профилактики*»).

На практике такой подход к комиссиям «по остаточному принципу» означает, что многие председатели комиссий фактически саботируют эффективную работу комиссий, даже простое (обязательное по закону) информирование комиссий (опекой, образованием, полицией и др.) о случаях социально опасного положения, насилия, правонарушений и проч. не осуществляется при попустительстве председателей комиссий.

Предложения:

1.1. Кратко отредактировать часть 1 статьи 4 «Органы и учреждения системы профилактики...» № 120-ФЗ, указав на особую системообразующую (управляющую, координирующую) роль комиссий в системе профилактики, тем самым приведя статью 4 № 120-ФЗ в соответствие с частью 1 статьи 11 № 120-ФЗ. (Ср. п. 5 предложений В.С. Чернобровка и п. 1.2 предложений Н.Т. Григорьевой).

1.2. Дополнить № 120-ФЗ целевой статьей, регламентирующей деятельность комиссий как координатора системы профилактики.

1.3. В дополнение к Постановлению Правительства РФ от 6 ноября 2013 года № 995 («Об утверждении Примерного положения о КДНиЗП») Постановлением Правительства РФ утвердить Примерный регламент осуществления КДНиЗП координации деятельности органов и учреждений системы профилактики, предусмотрев ключевую роль комиссий субъекта РФ в формировании единой политики в сфере профилактики семейного и детского неблагополучия, в

осуществлении информационной и методической поддержки муниципальных комиссий и мониторинге их деятельности.

Данный Регламент, среди прочего, должен включать: создание при муниципальных комиссиях «горячих линий» по приему обращений о случаях детского, семейного неблагополучия и обязанность территориальных учреждений социального обслуживания сформировать штат социальных работников («участковых социальных работников», «кураторов семьи»), работающих «в поле», то есть по месту жительства ребенка в семье либо в учреждении, и обязанных незамедлительно обследовать «случай» по сигналу оператора «горячей линии». По известному мне опыту Пермского Края такая не карательная ранняя профилактика позволила в свое время резко сократить число лишений родительских прав. В настоящее время Пермский Край пошел еще дальше: социальные работники - «кураторы семьи» были переведены из социальной защиты в штат муниципальных (районных) комиссий.

И, конечно, Регламент должен включать обязанность территориального учреждения социальной защиты в случае выявления СОП или ТЖС разработать проект плана Индивидуальной профилактической работы, в дальнейшем утверждаемый комиссией.

2. Отсутствие ответственности должностных и юридических лиц за неисполнение постановлений комиссий.

Часть 3 Статьи 11 Федерального закона № 120-ФЗ, устанавливающая обязательность исполнения постановлений комиссий, принятых в рамках их компетенций, органами и учреждениями системы профилактики, не указывает на ограничения применения данной статьи в зависимости от уровня подчиненности субъекта системы профилактики. Таким образом, учреждения социальной защиты, образования, здравоохранения регионального подчинения и даже полиция федерального подчинения обязаны исполнять поручения муниципальных комиссий как органов межведомственной координации индивидуальной профилактической работы. На практике, однако, указанные органы и учреждения высокой подчиненности, как правило, игнорируют постановления комиссий, нарушая тем самым федеральное законодательство.

Мнение специалистов: невозможно добиться исполнения «обязательных к исполнению» (согласно федеральному закону) постановлений комиссий путем постановлений тех же комиссий в адрес органов опеки, образования, соцзащиты и т.п. (фактически такое представление комиссии, подписанное председателем комиссии, будет представлением в адрес самого себя - председателя комиссии, который как замглавы муниципалитета в определенной степени отвечает за работу «провинившихся» органов и учреждений системы профилактики на

подведомственной ему территории).

Согласно части 3 статьи 10 («Контроль и надзор за деятельностью органов и учреждений системы профилактики») № 120-ФЗ, закону «О прокуратуре в РФ», пункту 3.5. Приказа Генеральной прокуратуры РФ от 26 ноября 2007 года № 188 («3.5. Добиваться безусловного исполнения органами и учреждениями системы профилактики, их должностными лицами требований закона о выявлении беспризорных и безнадзорных детей, семей, находящихся в социально опасном положении, а также о соблюдении ими обязанности информировать о них компетентные органы для защиты и восстановления прав детей.») - реагировать на нарушения законодательства, выразившееся в неисполнении постановлений комиссий субъектами системы профилактики, должна прокуратура. Но реагирование должно быть не в форме прокурорских представлений (которые зачастую игнорируются) а в форме возбуждения прокурором административного производства.

Предлагается:

2.1. Абзац первый статьи 11 Федерального закона от 24.06.1999 г. № 120-ФЗ дополнить фразой: *«Неисполнение постановлений комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав влечет ответственность согласно Кодексу об административных правонарушениях Российской Федерации.»*

2.2. Внести в КоАП РФ отдельную норму по исполнению постановлений комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав, предусматривающую обязанность прокуроров возбуждать административные производства по фактам нарушения законодательства о координирующей деятельности комиссий (в том числе такие производства должны возбуждаться в отношении председателей комиссий – глав или заместителей глав ОМСУ в случае, если они препятствуют исполнению постановлений Комиссии или не принимают мер для их исполнения). Внести данное положение в статью 28.4 КоАП РФ («Возбуждение дел об административных правонарушениях прокурором»). Рассмотрение данных административных производств возложить на мировых судей. (Ср. пункт 4 предложений В.С. Чернобровкина «Модель изменений в КоАП РФ» и пункт 1.5 предложений Н.Т. Григорьевой).

2.3. Дополнить пункт 2 части 2 статьи 74.1 («Удаление главы муниципального образования в отставку») Федерального закона № 131-ФЗ о местном самоуправлении основанием для удаления в отставку руководителей ОМСУ в случае привлечения их к административной ответственности более трех раз.

3. Недостаточность установленного перечня органов и учреждений системы профилактики.

Статьей 5 Федерального закона от 23.06.2016 № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» **органы местного самоуправления отнесены к субъектам профилактики правонарушений**, но Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», а также Федеральным законом от 24.06.1999 № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» органы местного самоуправления не включены в систему профилактики, хотя их ключевая роль достаточно очевидна.

Точно также недопустимо, что в систему профилактики не включены органы и учреждения, ответственные за организацию спортивно-досуговой деятельности, отдыха и оздоровления детей.

Предлагается:

3.1. Часть 1 статьи 4 № 120-ФЗ дополнить указанием на включение в систему профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних исполнительных органов местного самоуправления, органов и учреждений культуры, досуга, спорта и туризма, организаций дополнительного образования, организаций отдыха и оздоровления детей.

3.2. Дополнить Федеральный закон от 24.06.1999 № 120-ФЗ статьями, регламентирующими деятельность новых органов системы профилактики.

См. подробнее предложения Н.Т. Григорьевой № 1.3. и № 1.4.

4. Неопределенность установленных правил формирования комиссий:

Предлагается:

В абзаце втором пункта 8 Постановления Правительства РФ от 6 ноября 2013 года № 995 («Об утверждении Примерного положения о КДНиЗП») слова *«могут быть»* заменить на слово *«являются»*: *«Членами комиссии ЯВЛЯЮТСЯ руководители (их заместители) органов и учреждений системы профилактики. Членами комиссии могут быть, представители иных государственных (муниципальных) органов...»*. Пояснение: Сегодня в результате рекомендательного «могут быть» руководители ряда важнейших органов системы профилактики на местах (здравоохранения, соцзащиты, образования и др.) зачастую ОТКАЗЫВАЮТСЯ направлять своих представителей в состав комиссий, что выхолащивает деятельность комиссий.

Кроме того, предлагается **уточнить формулировку в части включения в число органов**, представители которых могут входить в комиссии, **аппаратов комиссий** по делам несовершеннолетних и защите их прав. – См. п. № 1.6. предложений Н.Т. Григорьевой.

5. Катастрофическая нехватка штатной численности аппарата комиссий.

Мнение специалистов: штатная численность аппарата комиссий должна

устанавливаться аналогично действующим правилам для штатной численности органов опеки и попечительства и с учетом важнейшего функционала комиссий как координатора системы профилактики.

Предлагается:

5.1. В статью 11 Федерального закона от 24.06.1999 г. № 120-ФЗ внести указание о параметрах штатного аппарата комиссий всех уровней.

См. подробнее п. 2 предложений В.С. Чернобровкина и п. 3 предложений Н.Т. Григорьевой.

6. Усиление комиссий целевыми службами.

Мнение специалистов: целесообразно усилить комиссии собственным набором профессиональных служб пробации, восстановительной медиации, примирения, кураторов семьи (как это уже установлено в Пермском Крае).

7. Изменения и дополнения в Семейный Кодекс РФ по вопросам незамедлительного подключения комиссий к проблемным ситуациям и осуществления комиссиями контроля за соблюдением прав воспитанников организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей:

Предлагается:

7.1. Внести в часть 3 статьи 56 Семейного Кодекса РФ следующие дополнения (выделены):

«3. Должностные лица организаций и иные граждане, которым станет известно об угрозе жизни или здоровью ребенка, о нарушении его прав и законных интересов, обязаны сообщить об этом в орган опеки и попечительства и в комиссию по делам несовершеннолетних и защите их прав по месту фактического нахождения ребенка. При получении таких сведений орган опеки и попечительства и комиссия по делам несовершеннолетних и защите их прав обязаны принять необходимые меры по защите прав и законных интересов ребенка.».

7.2. Часть 1 Статьи 70 Семейного Кодекса РФ («Порядок лишения родительских прав») дополнить абзацем вторым следующего содержания:

«Рассмотрение судами исков о лишении родительских прав и вынесение решений по этим искам допускается только при предоставлении суду отчета комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав о проделанной индивидуальной профилактической работе в целях оказания помощи семье и ребенку и сохранения семьи».

7.3. Часть 2 Статьи 70 Семейного Кодекса РФ дополнить следующим образом (дополнение выделено):

«Дела о лишении родительских прав рассматриваются с участием прокурора, органа опеки и попечительства и назначенного комиссией по делам несовершеннолетних и защите их прав социального работника, являющегося

куратором индивидуальной профилактической работы в отношении несовершеннолетнего и семьи».

7.4. Дополнить Статью 70 Семейного Кодекса РФ Частью 3 следующего содержания (части 3, 4, 5 Статьи 70 СК РФ считать частями 4, 5, 6):

«3. При рассмотрении судом дел о лишении родительских прав суд вправе в интересах несовершеннолетнего вынести решение о временном ограничении родительских прав и оказании родителям (одному из них) содействия в предоставлении медицинской, педагогической, юридической, социальной помощи, необходимой для восстановления семьи, согласно части 4 статьи 65 настоящего Кодекса.»

8. Необходимость формирования аппарата Правительственной комиссии по делам несовершеннолетних.

Мнение специалистов: тот факт, что в настоящее время нормативно-правовое обеспечение деятельности комиссий возложено на Министерство просвещения Российской Федерации отражает общий негативный подход к деятельности комиссий «по остаточному принципу», поскольку у Министерства просвещения, очевидно, есть иные основные задачи.

Предлагается:

Рассмотреть вопрос о создании структурного подразделения по обеспечению деятельности Правительственной комиссии по делам несовершеннолетних, в задачи которого входит изучение и обобщение лучшего регионального опыта работы комиссий и подготовка соответствующих законодательных и иных предложений по совершенствованию работы комиссий.