

**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>«23» января 2020 г.№ 1545580

Заместителю Председателя Правительства

Российской Федерации

Т.А. ГОЛИКОВОЙ

Уважаемая Татьяна Алексеевна!

Благодарю Вас за инициативу по организации серьезной законотворческой работы в сфере совершенствования системы профилактики нарушений прав несовершеннолетних, их безнадзорности и правонарушений, как это отражено в Разделе II утвержденного Вами Протокола заседания Правительственной комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав от 25 сентября 2019 г. № 23.

И согласен с тем, что фактически не работающий в части профилактики закон № 120-ФЗ 1999 года «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» должен быть заменен на системообразующий законодательный акт более широкой направленности.

Проблема приоритета формально-административного подхода при принятии решений о судьбе ребенка и семьи в условиях дефицита профилактически-восстановительной помощи осознана более 20 лет назад. Известны попытки преодолеть этот перекос на региональном уровне; также в 2010-е годы в федеральное законодательство были внесены некоторые базовые элементы, необходимые для функционирования системы профилактики. Тем не менее система не заработала! Почему?

Цель данного письма обратить внимание на пробелы ряда положений федерального законодательства (перечень системообразующих положений действующих законов и их рассогласованностей см. в приложении I), а также назвать устраняющие эти пробелы законодательные предложения, способные, как представляется, «логически замкнуть» нормативно-правовую базу системы профилактики. При этом важно подчеркнуть, что эти, во многом точечные, изменения и дополнения могут стать «стартером», инструментом запуска эффективной комплексной межведомственной профилактической работы с индивидуальными случаями только если они будут иметь императивный, обязывающий характер – см. приложение II.

Эти предложения в значительной мере суммируют лучший опыт и мнение практиков на местах – сотрудников комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав, с которыми РОО «Право ребенка» давно находится в оперативном контакте. Эти люди каждый день сталкиваются с тяжелейшими ситуациями, разрешение которых невозможно именно по причине несогласованности нормативно-правовой базы индивидуальной профилактической работы.

Так что вопрос о совершенствовании законодательства в этой сфере крайне актуален, и нельзя допустить, чтобы он погряз в бесконечных теоретических согласованиях и попытках глобального изменения федерального законодательства.

Надеюсь, что приведенные соображения окажутся полезными для членов созданной по Вашему указанию рабочей группы по совершенствованию законодательства о системе профилактики.

С уважением

Альтшулер Борис Львович,
Председатель Правления РОО «Право
ребенка»,
член III и IV созывов (2010-2014 гг.)
Общественной палаты Российской Федерации,
член «Межведомственной комиссии по
подготовке предложений о порядке координации
вопросов защиты несовершеннолетних»
Администрации Президента Российской
Федерации (2010-2011 гг.).
8-985-477-93-87 baltshuler@yandex.ru



ПРИЛОЖЕНИЕ I

Элементы системы профилактики, заложенные в действующем федеральном законодательстве, и их несогласованность.

I-1. Федеральный закон от 24.06.1999 г. № 120–ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» (далее № 120-ФЗ).

Данный федеральный закон содержит определенные системообразующие положения, поскольку не только перечисляет «органы и учреждения системы профилактики» (Статья 4) и описывает их функционал, но однозначно определяет орган, координирующий деятельность этих многочисленных «органов и учреждений» при осуществлении индивидуальной профилактической работы с ребенком и/или семьей: *«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»* (Часть 1 Статьи 11 № 120-ФЗ).

Непоследовательность закона:

Само название закона сужает его значение: определив комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав в качестве ключевого органа системы профилактики, законодатель почему-то забыл указать защиту прав в названии закона.

Но главная внутренняя несогласованность данного закона в том, что указанный в статье 11 важнейший функционал комиссий как координаторов системы профилактики прописан в нем заведомо недостаточно, тогда как административная правоприменительная практика комиссий определена законом детально. Именно этот перекопс создал ряд непреодолимых трудностей в осуществлении комиссиями их профилактической функции, что проявляется в том числе:

- в формальном характере работы комиссий: предупреждения, штрафы и т.п.;
- в непонимании председателями комиссий (на областном уровне – это заместители руководителей субъектов РФ, на местном, как правило, - заместители глав муниципальных образований по социальной работе) роли комиссий как координатора индивидуальной профилактической работы;
- в отсутствии должного информирования комиссий субъектами системы профилактики (полиция, органы опеки и попечительства, социальной защиты,

образования и т.п.) о случаях социально опасного положения семьи и/или детей, включая даже тяжелейшие ситуации насилия в отношении детей;

- в целом в неопределенности установленных правил формирования комиссий и катастрофической нехватке штатной численности аппарата комиссий.

I-2. Более того, 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 системы профилактики.

Да, система профилактики может заработать только в том случае, если полиция федерального подчинения, соцзащита регионального подчинения и все другие субъекты системы профилактики неукоснительно исполняют, причем за счет собственных бюджетов, мероприятия комплексной индивидуальной профилактической работы, утвержденные муниципальной комиссией по делам несовершеннолетних и защите их прав.

Непоследовательность закона:

Установив «обязательность» исполнения постановлений комиссий, законодатель «забыл» установить ответственность за неисполнение этого положения федерального закона. Результат: повсеместное игнорирование постановлений комиссий соцзащитой и иными субъектами системы профилактики.

I-3. Семейный кодекс Российской Федерации. Аналогичный «анти-профилактический» перекосяк имеет место и в главном семейном законе страны, 51 статья которого регламентируют порядок лишения либо ограничения родительских прав, отобрания ребенка (9 статей) и формы «воспитания детей, оставшихся без попечения родителей» (42 статьи Раздела VI); при этом в Семейном Кодексе отсутствуют правовые основания профилактически-восстановительной работы с семьей.

Первым, потенциально системообразующим в плане профилактики, шагом по исправлению данного законодательного перекосяка Семейного Кодекса РФ стал Федеральный закон от 2 июля 2013 г. N 167-ФЗ (принят во исполнение Указа Президента Российской Федерации от 28 декабря 2012 года № 1688), часть 2 статьи 3 которого дополнила Статью 65 СК РФ частью 4 следующего содержания:

«4. 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.».

Непоследовательность закона:

Установив право кровных либо приемных родителей на указанные выше «содействие» и «помощь», законодатель «забыл» включить такое содействие в качестве обязательного условия при выработке судьбоносных для семьи и ребенка решений о лишении родителей родительских прав и т.п.

I-4. В свою очередь Федеральный закон от 28 декабря 2013 года № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации», вступивший в силу 1 января 2015 года, 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...» (статья 22)... «на основе межведомственного взаимодействия» (статья 28), в том числе на основании обращений «государственных органов, органов местного самоуправления, общественных объединений...» (статья 14).

Резюме:

Казалось бы, федеральное законодательство (№ 120-ФЗ, Семейный Кодекс РФ, № 442-ФЗ) установило логически замкнутую и работоспособную систему профилактики:

(1) при поступлении сигнала о случае нарушения прав детей и т.п. муниципальная (территориальная) комиссия по делам несовершеннолетних и защиты их прав как координатор системы профилактики (часть 1 Статьи 11 № 120-ФЗ) обращается (Статья 14 № 442-ФЗ) к находящейся на данной территории организации социального обслуживания с обязательным к исполнению (часть 3 Статьи 11 № 120-ФЗ) поручением провести оперативное обследование случая непосредственно по месту жительства ребенка или семьи и при подтверждении тревожного сигнала разработать проект плана индивидуальной профилактической работы «со случаем»; при этом организация социального обслуживания должна иметь кадровый и финансовый ресурс, необходимый для исполнения таких поручений комиссий;

(2) этот проект плана при необходимости включает мероприятия и других субъектов системы профилактики (от полиции и органа опеки и попечительства (ООП) до службы занятости, если их привлечение необходимо для защиты прав ребенка и нормализации обстановки в семье); разумеется, вся профилактическая работа с семьей на «досудебном» уровне может осуществляться только при

добровольном согласии родителей, соответствующее соглашение с родителями – часть индивидуального плана, при отказе родителей подписать это соглашение структура плана меняется;

(3) после утверждения данного плана постановлением комиссии указанные в плане мероприятия индивидуальной профилактической работы становятся обязательными для исполнения всеми названными в плане субъектами системы профилактики.

К сожалению, ничего такого не происходит на практике, отмеченные выше системообразующие законодательные установки до сих пор не нашли применения в работе комиссий, ООП, соцзащиты и т.п. в большинстве субъектов РФ по указанным выше причинам непоследовательности, несогласованности различных положений федеральных законов.

Раздел II. «Замыкание системы»: предложения по устранению пробелов федерального законодательства, препятствующих построению работоспособной системы профилактики нарушений прав несовершеннолетних, их безнадзорности и правонарушений.

1. В вопросе регламентации координирующего функционала комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав (КДНиЗП).

1.1. Вместо действующего № 120-ФЗ от 24.06.1999 г. разработать и принять новый федеральный закон «Об основах системы профилактики...», в котором сохранить и существенно развить системообразующие положения № 120-ФЗ, включая координирующий функционал КДНиЗП, обязательность исполнения субъектами системы профилактики постановлений КДНиЗП и др.

В данном законе уделить особое внимание ранней профилактике, профилактически-восстановительной работе «со случаем» на формально благополучном этапе, то есть до признания комиссией социально опасного положения семьи и/или ребенка. Это, например, успешный опыт организации ранней профилактики в г. Перми («горячие линии» при комиссиях, «кураторы семьи» - работающие «в поле» специалисты соцзащиты, принимающие поручения операторов «горячих линий», не наделенные административно-карающими полномочиями, но умеющие говорить с людьми и разрешать конфликтные ситуации, и т.п.).

1.2. 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.

Регламент должен включать обязанность территориального учреждения социальной защиты в случае выявления СОП (социально опасное положение) или ТЖС (трудная жизненная ситуация) разработать проект плана Индивидуальной профилактической работы, утверждаемый комиссией.

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

Предлагается:

2.1. Включить в новый закон «Об основах системы профилактики...» положение: *«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.

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.

Пояснение:

Невозможно добиться исполнения «обязательных к исполнению» (согласно федеральному закону) постановлений комиссий путем постановлений тех же комиссий в адрес органов опеки и попечительства, образования, соцзащиты и т.п., поскольку такое представление комиссии, подписанное председателем комиссии, будет фактически 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.

3. Недостаточность установленного перечня органов и учреждений системы профилактики.

Предлагается:

3.1. В новом законе расширить перечень субъектов системы профилактики, включив в него исполнительные органы местного самоуправления, органы и учреждения культуры, досуга, спорта и туризма, организации дополнительного образования, организаций отдыха и оздоровления детей, а также органы здравоохранения (бесплатное лечение родителей-алкоголиков в наркодиспансерах должно быть частью плановой профилактически-восстановительной работы с семьей).

Пояснение:

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**, однако 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 управления здравоохранением, а также органы и учреждения, ответственные за организацию спортивно-досуговой деятельности, отдыха и оздоровления детей.

4. Неопределенность установленных правил формирования комиссий:

Предлагается:

4.1. 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...»*.

4.2. Также необходимо **уточнить формулировку в части включения в число органов**, представители которых входят в комиссии, также и **аппараты комиссий** по делам несовершеннолетних и защите их прав.

Пояснение:

Сегодня в результате рекомендательного «могут быть» руководители ряда важнейших органов системы профилактики на местах (соцзащиты, образования и др.) зачастую ОТКАЗЫВАЮТСЯ направлять своих представителей в состав комиссий, что выхолащивает деятельность комиссий.

Аппарат комиссий – это тот орган, который непосредственно ведет все случаи, рассматриваемые на заседаниях комиссий, и представляется недопустимым тот факт, что зачастую в составе комиссий вообще нет представителей аппарата комиссий.

5. Катастрофическая нехватка штатной численности аппарата комиссий.

Предлагается:

5.1. В новый закон «Об основах системы профилактики...» внести указание о параметрах штатного аппарата комиссий всех уровней.

Пояснение:

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.

6. Осуществление комиссиями контроля за соблюдением прав несовершеннолетних, условий воспитания, обучения, содержания несовершеннолетних в учреждениях (школы, организации для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и т.п.):

Предлагается:

В новом законе «Об основах системы профилактики...» предусмотреть функционал комиссий по осуществлению контроля за соблюдением прав несовершеннолетних, условий воспитания, обучения, содержания несовершеннолетних в учреждениях.

Необходимо, среди прочего, предусмотреть право сотрудников аппарата комиссий совместно с членами комиссий и профильными «доверенными специалистами» посещать учреждения без предварительного уведомления, право доступа к персональной документации (при ознакомлении с медицинскими

документами сотрудника комиссии должен сопровождать профильный специалист) и беседовать с детьми конфиденциально (сотрудника комиссии должен сопровождать психолог, имеющий законное право беседовать с детьми в отсутствие законного представителя – руководителя организации для детей-сирот).

Пояснение:

Внешний контроль – основа успешной работы любого учреждения. Согласно докладам Следственного комитета России, насилие (включая сексуальное) в отношении детей, жестокое обращение с детьми, другие нарушения прав несовершеннолетних происходят в учреждениях чаще, чем в семьях. При этом действующее федеральное законодательство (№ 120-ФЗ в его современной формулировке) лишило комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав права контроля за соблюдением прав детей, находящихся в учреждениях.

7. Изменения и дополнения в Семейный Кодекс РФ по вопросам незамедлительного подключения комиссий к проблемным ситуациям и роли комиссий при рассмотрении судами дел о лишении родительских прав в части назначения плановой индивидуальной профилактической работы в попытке спасти семью.

Предлагается:

7.1. Внести в часть 3 статьи 56 Семейного Кодекса РФ следующие дополнения (выделено курсивом и подчеркнуто):

«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 сохранения семьи, согласно части 4 статьи 65 настоящего Кодекса.»

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.»