

С Т Е Н О Г Р А М М А

парламентских слушаний на тему "Совершенствование законодательства Российской Федерации, регулирующего статус комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав"

20 июня 2019 года

Е.Б. МИЗУЛИНА

Добрый день, уважаемые участники! Мы начинаем наши парламентские слушания на тему "Совершенствование законодательства Российской Федерации, регулирующего статус комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав". Эти парламентские слушания проводят Комитет Совета Федерации по конституционному законодательству и государственному строительству и Временная комиссия по подготовке предложений по совершенствованию Семейного кодекса Российской Федерации. Совместно с нами эти парламентские слушания проводит Комитет Совета Федерации по науке, образованию и культуре. И здесь присутствует первый заместитель председателя этого комитета Гумерова Лилия Салаватовна.

Вместе с нами в данных парламентских слушаниях участвуют Синюгина Татьяна Юрьевна, заместитель Министра просвещения Российской Федерации, а также председатель Попечительского совета Национального центра помощи пропавшим и пострадавшим детям Мильская Елена Игоревна. И присутствуют Атласова Алена Николаевна, депутат от Республики Саха (Якутия), и Воропаев Виктор Александрович, депутат Самарской областной Думы.

Одновременно хотела бы сообщить, что в рамках подготовки рекомендаций парламентских слушаний к нам из 27 регионов Российской Федерации поступили предложения в письменном виде, которые, безусловно, будут нами проанализированы и включены в проект рекомендаций комитета, который мы будем готовить по окончании данных парламентских слушаний.

Итак, разрешите открыть парламентские слушания и сказать несколько слов относительно того, почему они проводятся именно по данной теме.

Вы обратили внимание на то, что эти парламентские слушания проводят профильные комитеты. И связано это, в частности, с тем, что поступает очень большое количество обращений от наших экспертов, от общественных организаций относительно отсталости Федерального закона "Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних", которым сегодня фактически регулируется деятельность комиссий по делам несовершеннолетних, и необходимости его совершенствования с учетом тех реалий, в которых сегодня работают комиссии по делам несовершеннолетних, и тех задач, которые перед ними стоят.

Соответственно, было принято решение провести такие комплексные парламентские слушания с подготовкой проекта рекомендаций и, естественно, потом окончательного текста рекомендаций, которые утверждаются на заседании комитета Совета Федерации, в целях дальнейшей работы в рамках тех предложений, которые мы с вами здесь обсудим и включим в окончательный текст рекомендаций, с тем чтобы дальнейшая работа по совершенствованию законодательства и основанной на законодательстве практики его применения была системной,

продуманной и имела определенную перспективу, потому что точки зрения относительно комиссий по делам несовершеннолетних разные, есть разнообразные мнения. Нам сегодня нужно оценить, в какой позиции находятся комиссии по делам несовершеннолетних, и, соответственно, наметить, куда же все-таки двигаться.

Во вступительном слове я хотела бы обратить внимание на то, что комиссии по делам несовершеннолетних сегодня являются основным, координирующим органом в системе профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних. Эта система сегодня носит совершенно иной характер, и она более развитая, чем была где-то пять, а тем более 10 лет назад. И то, что комиссии по делам несовершеннолетних на всех уровнях выполняют эту координирующую роль, — безусловно, позитивный фактор, поскольку без координации, межведомственного взаимодействия, что собой и представляет система профилактики, конечно, обеспечить эффективную профилактическую деятельность невозможно.

Хотела бы также заметить, что анализ законодательства — муниципального, регионального, федерального, который мы провели во временной комиссии, показывает, что сегодня система профилактики во всех регионах — это не только детская безнадзорность, это и профилактика семейного неблагополучия и социального сиротства. То есть фактически это система профилактики, охватывающая все сферы, скажем так, детского неблагополучия или каких-то семейных проблем. И очень важно, чтобы профилактика не превратилась в тотальный контроль за семьями, не превратилась, скажем так, в неумеренное вмешательство во внутренние дела семьи. И с этой точки зрения тоже надо

посмотреть и оценить действующую систему профилактики в Российской Федерации.

Конечно (и мы это отмечаем в проекте рекомендаций), позитивный фактор состоит в том, что очень многое изменилось относительно статуса комиссий по делам несовершеннолетних. Я бы даже назвала это своеобразной реформой комиссий по делам несовершеннолетних, судя по степени тех изменений, которые произошли за 2013–2016 годы, потому что на самом деле постановления комиссий по делам несовершеннолетних являются обязательными для всех органов и учреждений системы профилактики, и это очень важно. Надо учитывать, что сегодня выстроена эта система. И, если вы помните, где-то лет пять назад у нас были комиссии самые разные — те, которые обладали полномочиями по рассмотрению дел об административных правонарушениях (это районные, городские комиссии, так они обозначены в Кодексе об административных правонарушениях), но были комиссии, которые такими полномочиями не обладали, хотя их было очень много. Сегодня система выстроена благодаря поправкам в законодательство, правда, сожалею, что не федеральное, а через постановления правительства. Эта система выстроена. Уровень субъекта — региональные, можно так сказать, комиссии по делам несовершеннолетних, которые фактически осуществляют контроль за территориальными, муниципальными комиссиями. А территориальные, муниципальные — разница только в том, есть ли закон субъекта, который предусматривает наделение органов местного самоуправления полномочиями по созданию таких комиссий, а так они по природе и полномочиям одинаковые. Теперь все территориальные, муниципальные комиссии обладают

полномочиями, административными полномочиями, или полномочиями административных органов.

На сегодня, по данным Министерства просвещения Российской Федерации за 2018 год, в России таких комиссий по делам несовершеннолетних, которые обеспечены специалистами (сегодня больше 5 тысяч специалистов обеспечивают работу комиссий; те, кто с нами вместе работал, помнят, как долго стоял вопрос о том, чтобы хотя бы одного специалиста давать для обеспечения работы комиссий по делам несовершеннолетних), 2676. Помимо этого есть еще так называемые общественные комиссии (их 4761), но это, видимо, типа общественных организаций, которые не обладают ни контрольными полномочиями, ни полномочиями по рассмотрению административных дел, насколько я понимаю, потому что на самом деле, ну, наверное, это в соответствии с региональным, местным законодательством. Но вы видите, что это огромное количество органов и, соответственно, огромная инфраструктура. Поскольку комиссии по делам несовершеннолетних — это лишь звено, правда, основное, координирующее, в системе профилактики, а система профилактики сегодня, мы посчитали, включает инфраструктуру, обеспечивающую систему, более 129 тысяч различных организаций, учреждений, органов, то вы понимаете, что фактически можно говорить о некоторой, скажем так, системе, огромном общественном холдинге, общественно-государственном, потому что здесь частно-государственное партнерство, безусловно, по полномочиям, которыми обладает совокупно эта система. И, конечно, эта система должна регулироваться едино.

Безусловно, все, что связано с ограничением прав граждан, возможностью вторжения (да, это принуждение все-таки), вхождения без согласия проживающих лиц в жилище и многими

другими мерами ограничения... Даже индивидуальная профилактическая работа, постановка родителей, семьи или детей на профилактический учет в комиссии по делам несовершеннолетних (а если они возражают?) — это же тоже мера принуждения. Поэтому, как и любая другая мера принуждения, она должна применяться только в соответствии с федеральным законом — даже не региональным законодательством. Только в соответствии с федеральным законом!

Нам сегодня стоит оценить федеральный закон и в части тех полномочий, которые связаны с ограничением прав граждан (свободы передвижения и многого другого), которыми комиссии по делам несовершеннолетних наделены, и, соответственно, в части того, что должно появиться в федеральном законе с точки зрения того, чтобы эти полномочия приобрели единый, унифицированный характер на территории Российской Федерации, а также в части того, какие полномочия или ограничения и запреты должны быть введены также федеральным законом, чтобы исключить те риски, которые не охватываются целями профилактики детской безнадзорности или нарушения прав и законных интересов детей. В этом смысл закона. Закон не нужен там, где нет конфликта, где люди сами могут всё урегулировать и договориться. Но там, где возможен конфликт или тем более принуждение, или вмешательство государственных либо иных публичных институтов в личные дела граждан, обязательно должен быть на страже закон, который как раз устанавливает пределы возможных вмешательства, ограничения и принуждения и, соответственно, защищающий тех, кто осуществляет такие полномочия, чтобы они тоже были защищены и от обвинений в злоупотреблении полномочиями, и от своеобразного недоверия, которое всегда существует, когда не урегулирована сфера.

Вы, как никто, знаете (и анализ регионального и муниципального законодательства это показал, и мы это отмечаем в проекте рекомендаций, надеемся, что сегодня будем это обсуждать), к сожалению, об отсталости закона об основах профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних. Мы помним, когда он принимался — когда законодательство новой России еще только формировалось. Так вот, он страдает очень многими неопределенными терминами. А любой термин — это несущая конструкция, это частичка несущей конструкции закона и той правовой технологии, которая реализуется на основании этого закона. А все вы, кто занимается профилактикой, реализуете технологию, правовую технологию профилактики, связанную с определенной последовательностью ваших действий, принятием решений, цель которых, конечно, — чтобы не было нарушений прав и законных интересов граждан, чтобы наши дети не страдали, чтобы можно было укреплять семьи и чтобы они сохранялись даже тогда, когда оказались в беде или столкнулись с проблемами, и вместе решали эти проблемы.

Так вот, закон страдает очень многими неопределенными терминами, которые усложняют применение и снижают эффективность профилактики. Мы насчитали 26 категорий детей, 13 категорий семей, которые подпадают под действие системы профилактики. Но, извините, чем ребенок, находящийся в социально опасном положении, отличается от ребенка другой категории — ребенок, нуждающийся в социальной реабилитации, или ребенок, нуждающийся в государственной помощи, или ребенок, находящийся в обстановке, угрожающей его жизни или здоровью? А чем вот эта обстановка отличается от непосредственной угрозы жизни или здоровью, которая является основанием даже для

отобрания ребенка по статье 77? То есть этих формулировок такое огромное количество, что мы обратили на это внимание.

Регионы, чтобы справиться с несовершенством федерального законодательства, вынуждены принимать региональные акты, в том числе и постановления комиссий по делам несовершеннолетних, и расшифровывать эти термины. Естественно, единства терминологии нет, между регионами она очень сильно разнится. Это очень плохо, потому что мы с вами фактически, имея единую систему профилактики, строим ее на очень ненадежных основаниях — зыбких, порождающих свободу усмотрения или произвол. И это порождает недоверие даже тогда, когда какая-то мера принуждения справедливо применяется, но она порождает недоверие в силу того, что неясна мотивация, неясно основание, оно неопределенное, неотшлифованное. И все это можно сделать и нужно сделать.

Я очень надеюсь, что по итогам сегодняшних парламентских слушаний, обменявшись мнениями, мы сможем сформулировать конкретные предложения для законодателей, для тех, кто обозначен у нас в резолютивной части проекта рекомендаций (посмотрите, пожалуйста), и это законодательство о профилактике, в частности Федеральный закон № 120 "Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних", выправить.

Очень прошу обратить внимание на проект рекомендаций, формулировать к нему предложения. У нас с вами еще будет время (до конца следующей недели), и те, кто не сможет сегодня озвучить предложения здесь, могут направить их в письменном виде. Все, что будет отражено в стенограмме, тоже войдет в перечень предложений для обсуждения.

Итак, мы с вами начинаем уже собственно обсуждение. Представители 40 субъектов Российской Федерации принимают в

нем участие. Мы благодарны всем регионам, кто откликнулся. И, кстати, это еще и показатель живейшего интереса и актуальности той темы, которую мы обозначили. В частности, в проекте рекомендаций содержится предложение комитету по конституционному законодательству (Лилия Салаватовна, можно включить и ваш комитет) о создании рабочей группы по подготовке комплексных поправок и в закон № 120, и в смежное законодательство. Если вы поддержите, то это появится, и мы тогда сможем подготовить в осеннюю сессию хороший комплексный законопроект. Нароботок уже очень много, а благодаря сегодняшнему обсуждению, я думаю, их будет достаточно для того, чтобы наполнить этот законопроект.

Итак, я хотела бы предоставить слово для основного доклада Синюгиной Татьяне Юрьевне, заместителю Министра просвещения Российской Федерации. Тема доклада – "Об актуальных вопросах в деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав".

Хочу поблагодарить Вас за то, что Вы сегодня с нами, потому что сейчас идет "прямая линия" с президентом.

Мы, здесь присутствующие (я думаю, кто в президиуме – точно), впервые не на "прямой линии". Обычно обязательно находишься или у экрана телевизора, или в студии в прямом эфире. Но парламентские слушания были назначены полгода назад, мы делали рассылку. Нам очень сложно поменять, у нас очень плотный график, и, кстати, аудитории даже не хватает. Плюс регионы – нам регионы начали всё присылать уже почти месяц назад. И, конечно, это все очень сложно поменять. Нам было очевидно, что будет очень большое количество людей. Соответственно, мы не стали переносить. Но, я надеюсь (я даже не сомневаюсь), у нас будет возможность

посмотреть этот эфир обязательно. "Прямые линии" президента с народом всегда очень интересные. Но вы знаете: Владимир Владимирович, наш президент, уважает тех людей, которые трудятся. А мы с вами сегодня будем именно трудиться — над тем, чтобы сфера профилактики, которая затрагивает и семью, и детей, действительно была современной, привлекательной, безопасной и для детей, и для родителей. Я надеюсь, что у нас это получится. Поэтому всем добра!

И Вам, Татьяна Юрьевна, слово. Я еще раз хочу поблагодарить Вас от имени комитета и от имени комиссии за то, что Вы с нами. Спасибо.

Т.Ю. СИНЮГИНА

Спасибо, уважаемая Елена Борисовна.

Добрый день, уважаемые коллеги! Прежде всего я хочу поблагодарить и Совет Федерации, и сенаторов за действительно очень чуткое, трепетное отношение ко всем без исключения вопросам системы образования, к тому, что делает министерство во взаимодействии, коллеги, с вами, с субъектами, с регионами Российской Федерации. Мы чувствуем эту поддержку, мы знаем, что она у нас есть. И отдельные слова благодарности от имени Ольги Юрьевны Васильевой именно за такое очень действенное, очень продуктивное взаимодействие.

Сегодня мы обсуждаем действительно важнейшую для нас тему. Я в свое время была председателем муниципальной комиссии по делам несовершеннолетних, достаточно продолжительный промежуток времени работала в составе региональной комиссии и, как мне видится, достаточно хорошо чувствую то, чем сегодня живут комиссии, практически понимаю, какие проблемы стоят, к чему нам

сегодня в результате обсуждения необходимо прийти, какой результат получить.

В прошлом году мы отметили 100-летие деятельности комиссий. И, конечно, мы понимаем, что за этот вековой период комиссии трансформировались как по форме, так и по направлениям, содержанию их деятельности и в части их полномочий. В каждый исторический период комиссии выполняли важнейшую миссию.

Вы, Елена Борисовна, очень правильно сказали о том, что сегодня главная координирующая роль комиссии — в профилактике, в том, чтобы помочь, поддержать семью, ребенка, чтобы не довести ситуацию до критической точки, когда были бы совершены преступления или правонарушения детьми, когда семья оказалась бы на грани совершенно не свойственной для нее ситуации — когда речь идет об отобрании ребенка или о том, что семья не имеет возможности воспитывать ребенка и эти полномочия принимает на себя государство. Поэтому, на наш взгляд, это главнейшая функция и то, на чем мы должны сегодня сосредоточиться. И в большинстве своем изменения законодательства, конечно, должны перейти вот на эту индивидуальную и профилактическую работу.

Елена Борисовна, Вы сегодня сказали о тех количественных показателях, которые характеризуют деятельность комиссий. Их действительно 2676. В каждом субъекте созданы региональные комиссии, которые, скажем так, определяют некую стратегию, выполняют функцию контроля за муниципальными комиссиями и, по большому счету, должны не только очень чутко реагировать на состояние преступности среди несовершеннолетних, но самое главное — понимать, что необходимо сделать, чтобы упредить, чтобы поправить и изменить ситуацию в отношении семьи и детей без

излишнего вхождения в сферу деятельности, вообще функционирования самой семьи.

Мы очень четко понимаем, что сегодня комиссии не везде и не всегда с этими своими координирующей и, самое главное, профилактической функциями справляются. В большинстве своем сегодня комиссии — это те органы, которые работают уже с результатом, и чаще всего с результатом крайне негативным, отрицательным. И постепенно из органов профилактики, упреждения комиссии превратились в органы надзорные, в какой-то степени органы карательные, которые принимают решения о соответствии или несоответствии, выполнении или невыполнении. И принимаются решения, когда, по большому счету, профилировать, упреждать, защищать и поддерживать нет уже даже возможности.

Мы очень четко эту ситуацию, наверное, не только почувствовали, но и определили, когда в прошлом году вместе с коллегами из субъектов Российской Федерации разбирали каждый случай чрезвычайных, трагических ситуаций, которые происходили в школах с нашими детьми, с педагогами, когда, уважаемые коллеги, наверное, впервые за всю нашу историю дети стали приходить в школу с оружием, и теми, кто попадал под это оружие, становились их учителя, педагоги, одноклассники и те дети, которые в это время в школе были. Мы разбирали каждый случай, мы анализировали, где система профилактики, где комиссия (на каждом уровне — муниципальном, региональном) не сработала, почему мы все-таки сегодня в нашей ситуации, в нашей системе имеем эти результаты.

И для нас было очевидно, что комиссии как на муниципальном, так и на региональном уровне превратились в

некие административные органы, которые работают по заранее утвержденному плану.

В большинстве своем мероприятия этого плана, особенно то, что касается анализа деятельности региональных комиссий, переписываются из года в год. Коллеги, мы рассматриваем каждый год практически одни и те же вопросы, например о состоянии подростковой преступности в регионе, с заслушиванием одних и тех же выступающих, где система образования почему-то является главным органом, который отвечает за данное направление в регионе, в том числе и МВД, но в содокладе, и многие другие вопросы, которые, по большому счету, да, важны, да, нужны, но они не являются тем инструментом, который позволил бы действительно выполнять профилактическую работу и играть координирующую роль этим комиссиям как на муниципальном уровне, так и на региональном.

Нами были, Елена Борисовна, также проведены окружные совещания. Мы говорили и с ответственными секретарями комиссий, и с председателями, и с теми специалистами, которые входят в комиссии на муниципальном и региональном уровнях. Что нам всем нужно делать? Федеральный закон № 120 был принят в 1995 году. Мы сегодня живем в совершенно других условиях, сегодня совершенно иные вызовы. На тот момент мы решали одну задачу — задачу, связанную с беспризорностью, с безнадзорностью. У нас было огромное социальное сиротство, которое стало следствием очень понятных социальных преобразований, которые происходили. Сегодня совершенно другие задачи. Сегодня, уважаемые коллеги, другие семьи и другие дети, с которыми мы все вместе работаем. Сегодня по тем критериям, по которым мы ранее определяли благополучие или неблагополучие семьи, не работают. Сегодня мы

понимаем, что совсем не подходит критерий материальной состоятельности семьи к оценке ее благополучия или неблагополучия. Сегодня критерий неблагополучия семьи совсем в другом — в тех детско-родительских отношениях, которые есть, в той комфортности, которая есть в самой семье, в ее среде и в ее окружении. И поэтому, конечно, нашими коллегами, которые работают на местах, в комиссиях, в системе образования, в других органах, потому что это 100 процентов межведомственная история, были высказаны очень дельные, очень правильные, практические предложения.

Что нами за этот период было сделано? Мы не только собрали эти предложения, мы их проанализировали, мы их еще раз обсудили и, как нам видится, сформировали в некие уже свои предложения, которые готовы будем полностью соотнести с теми рекомендациями, которые есть. И уже даже на первый взгляд очевидно, что там очень много совпадений и мы идем на 100 процентов в правильном направлении.

Итак, буквально несколько, на наш взгляд, таких ключевых, концептуальных подходов. Полностью поддерживаем необходимость уточнения, а где-то даже и изменения, понятийного аппарата. Мы понимаем, что нам важно все-таки определить и ввести дополнительные понятия, связанные с тем, что такое сегодня современная система профилактики, кто является субъектом профилактики, кто участвует в профилактике, что такое на сегодняшний день программа индивидуальной профилактической работы, что такое восстановительный подход, в каких случаях он может применяться, и самое главное — какими органами, кто имеет на это полномочия.

Это межведомственное взаимодействие очень важно, чтобы мы понимали, не каждый орган должен отвечать только за свой функционал. И, потом, есть тот самый отчет о реализации индивидуальной программы реабилитации семьи или ребенка, который мы заслушали, подписали, положили и тем самым поставили оценку, что мероприятия выполнены и якобы там все, что требовалось, и все, что было возможно, мы, коллеги, сделали. Кроме того, сегодня мы видим, что в систему профилактики, несмотря на достаточно обширный состав участников...

Елена Борисовна, Вы говорили, это 26 категорий детей, 13 категорий семей, 129 тысяч организаций, которые...

Е.Б. МИЗУЛИНА

Более 129.

Т.Ю. СИНЮГИНА

Более 129 тысяч организаций, которые в той или иной мере выполняют эти функции, работают в этом направлении. Но в то же время, наверное, важно, чтобы мы нормативно закрепили и те, которые, на наш взгляд, являются обязательными, те, которые ранее не были включены. Это и ведомства спорта. Мы сегодня понимаем, что это должно быть. Мы видим опыт регионов, который подтверждает нашу уверенность, что это правильное предложение. Это, конечно, и учреждения культуры.

У нас есть контрольные органы, которые осуществляют полномочия по контролю за информацией, за тем, чтобы эта информация не наносила ущерб и была безопасной как для ребенка, так и для его семьи. Они тоже должны быть с нами в этой работе.

И, конечно, как для нас, для органов системы образования, так и для других органов (потому что именно министерство является органом, обеспечивающим деятельность и правительственной

комиссии по делам несовершеннолетних) очень непростым вопросом является определение того, что будет включаться в понятие индивидуальной профилактической работы на этом этапе как с ребенком, так и с семьей, где те границы, которые мы не должны переходить, и в каких случаях этих границ для системы нет, чтобы спасти ребенка, сохранить ему жизнь. И вот это очень чувствительная, очень непростая тема. И здесь, конечно, нам нужно слушать и экспертное сообщество, и практиков, и, безусловно, юристов — тех, Елена Борисовна, кто очень четко, правильно может сформулировать, учитывая уже имеющийся опыт.

Вы говорили сегодня, Елена Борисовна, о полномочиях в части вынесения решений по административным правонарушениям.

Коллеги, те из вас, кто работает в муниципальных комиссиях по делам несовершеннолетних, знают, какое количество дел мы рассматриваем на каждом заседании по статье 5.35, по административным правонарушениям.

Буквально несколько цифр. Только в прошлом году комиссиями было рассмотрено 688 557 административных дел в отношении детей, родителей и иных взрослых лиц. Если мы с вами возьмем чисто математически количество комиссий, которые действуют в стране, и количество дел, которые были рассмотрены и по которым были составлены протоколы и вынесены решения, мы с вами поймем, что профилактикой комиссиям заниматься некогда. Мы отработываем протоколы, мы работаем с вызванными на заседание комиссии родителями, вносим предложения, извините, коллеги, штрафует. Не всегда этот штраф...

Да, вот Елена Борисовна мне показывает, что на одну территориальную комиссию приходится 259 дел в год...

Е.Б. МИЗУЛИНА

Только административных.

Т.Ю. СИНЮГИНА

...для того чтобы эту функцию выполнить.

Поэтому, уважаемые коллеги, те предложения, которые звучат и из регионов, те предложения, которые мы слышим, наверное, не бесспорны. Но мы бы все-таки просили еще раз вернуться к рассмотрению вопроса о том, чтобы передать рассмотрение административных дел в суды.

Е.Б. МИЗУЛИНА

Абсолютно правильно. В отношении родителей.

Т.Ю. СИНЮГИНА

В отношении родителей.

Е.Б. МИЗУЛИНА

Согласна абсолютно.

Т.Ю. СИНЮГИНА

Елена Борисовна, по решению правительственной комиссии, заседание которой состоялось в ноябре прошлого года, нами было подготовлено предложение в адрес Верховного Суда.

Е.Б. МИЗУЛИНА

Возражает.

Т.Ю. СИНЮГИНА

Да.

Е.Б. МИЗУЛИНА

Я понимаю, это нагрузка. Нет, надо передавать обязательно. Будем убеждать.

Т.Ю. СИНЮГИНА

Коллеги, мы готовы всячески отработать организационно, все, что необходимо, сделать для того, чтобы комиссии освободить от

этой работы, которая, по сути, сегодня не должна составлять громадную часть их работы...

Е.Б. МИЗУЛИНА

Да. Порядка 74 процентов (я даже считала) приходится на дела по статье 5.35.

Т.Ю. СИНЮГИНА

...того, чем должны коллеги на местах заниматься, говоря о профилактике, об упреждении, того объема работы, который есть сегодня у комиссий.

Е.Б. МИЗУЛИНА

Какое высвобождение...

Т.Ю. СИНЮГИНА

Поэтому, уважаемые коллеги, Елена Борисовна, спасибо за то, что мы здесь, в этом вопросе едины.

Е.Б. МИЗУЛИНА

Будем продавливать, будем договариваться.

Т.Ю. СИНЮГИНА

И мы будем дальше очень настойчиво эту позицию озвучивать и эту инициативу отстаивать.

Е.Б. МИЗУЛИНА

Правильно.

Т.Ю. СИНЮГИНА

Завтра у нас состоится очередное заседание правительственной комиссии по делам несовершеннолетних. В 10 часов мы будем рассматривать ряд вопросов, в том числе и в части того, что нами, Министерством просвещения, во взаимодействии с коллегами уже сделано по совершенствованию на сегодняшнем этапе. Мы видим, что есть крайне важные вопросы — постановление правительства № 935 от 2013 года. Скажу, что это будут (если позволительно так

сказать) некие косметические поправки, не кардинальные, не существенные, но которые сегодня уже назрели, в которых есть необходимость.

Мы будем обсуждать вопросы, связанные с конкретизацией деятельности тех специалистов, которые обеспечивают работу комиссий (то есть аппараты комиссий или же это специалисты). Сегодня у регионов есть только право создавать аппарат, обеспечивающий деятельность. Мы же рассматриваем и предлагаем рассмотреть вопрос о том, чтобы это было обязательным условием в зависимости от объемов, от ситуации (можно менять). Никто не говорит о больших административных аппаратах, которые бы занимались этим. Мы далеки, коллеги, от желания заформализовать этот процесс и через обеспечивающие службы вывести его в несколько другое поле — совершенно нет. Но мы реально должны понимать, что работа должна вестись системно, и для этого нужны специалисты, которые организационно эти вопросы будут решать.

Мы достаточно подробно изучали опыт, который был у регионов, по межведомственному банку данных в отношении всех тех детей, которые состоят на различных видах учета (а сегодня у нас более 208 тысяч детей состоят на учете и в ОПДН, и в комиссиях по делам несовершеннолетних). У нас есть также и школьный профилактический учет, и мы понимаем, что это первая ступень, это первый рычаг и механизм. И поэтому для нас очень важно, чтобы наличие в регионе этого банка данных с условием соблюдения всех требований закона о персональных данных делало это инструментом очень правильным, профессиональным во взаимодействии с тем, что выполняется, какая работа проводится в отношении этого ребенка.

Ну и, конечно, это оценка эффективности работы и учреждений системы профилактики. Не везде эта работа

завершена — где-то она на начальном этапе, где-то уже есть определенные результаты, — но мы будем, изучая и анализируя этот опыт, для себя делать выводы и предлагать решения, как этот механизм может быть усовершенствован, и работать именно на этот результат.

Но и мы понимаем, что будут вопросы, которые будут требовать очень оперативного решения, и уже даже в рамках действующего, существующего законодательства. Поэтому, конечно, мы, являясь тем органом, который и обеспечивает работу правительственной комиссии, и работает с субъектами в данном направлении, выстроили системную работу по методическому сопровождению деятельности комиссий по делам несовершеннолетних в субъектах.

На протяжении уже достаточно длительного времени у нас ежегодно проходят очень большие совещания, которые носят практический характер, с ответственными секретарями и председателями региональных комиссий по делам несовершеннолетних. Мы ежегодно издаем некий обзор лучших практик по профилактической работе в регионах на основании тех материалов, которые предоставляют нам коллеги.

Ну и, конечно, мы проводим выездные (не контрольные, уважаемые коллеги) мероприятия с целью изучения опыта, на которых в таком диалоговом режиме обсуждаем результаты, проблемы и слышим от вас, что нам необходимо делать дальше, для того чтобы эта работа была, самое главное, эффективной, результативной, чтобы это была помощь семье, ребенку, системе в целом и мы имели совершенно иной результат в воспитании наших детей и в целом в жизни и деятельности наших семей.

Спасибо, Елена Борисовна.

Е.Б. МИЗУЛИНА

Спасибо, Татьяна Юрьевна.

Уважаемые участники парламентских слушаний! Если у вас будут какие-то конкретные вопросы, то, пожалуйста, в письменном виде подавайте. Мы по ходу дадим возможность Татьяне Юрьевне или другим участникам, членам президиума, если у вас будут вопросы к ним или к выступающим, тем, кто будет сегодня выступать, на них ответить. Договорились? В письменном виде, пожалуйста.

Спасибо большое. И спасибо за предложения, которые Вы сформулировали. Действительно, это все актуально. Давно ставился вопрос о том, чтобы передать административные дела относительно родителей и иных законных представителей в суды. Понятно, что Верховный Суд, конечно, не хочет увеличивать нагрузку, потому что таких дел много.

Порядка (если 74 процента от 600) полумиллиона дел, считайте, перейдет в суды, но это нужно обязательно делать. Нужно восстановить то хорошее, что было в советское время, — возможность передачи судом в комиссию по делам несовершеннолетних уголовных и административных дел и в отношении несовершеннолетних, и, возможно, в отношении родителей и иных законных представителей (особенно если родители и иные законные представители согласны, может быть, и не нужно никаких мер, достаточно будет обойтись какими-то мерами общественного воздействия). То есть в любом случае комиссия по делам несовершеннолетних должна быть более мягким органом по отношению и к детям, и к родителям по сравнению с судом. Идеологически это будет закрепляться, если будет эта система взаимодействия.

По профучетам я с вами согласна. Мы изучали, их просто бесчисленное множество — это и школа, и МВД, и подразделение по делам несовершеннолетних, и комиссия по делам несовершеннолетних. Я думаю, что банк данных должен быть один, как с детьми-сиротами. Кто оператор этого банка данных, надо подумать. Потому что, например, категории детей, которые будут попадать под профилактику по закону № 120, — это в основном дети, которые в конфликте с законом, и семьи, в которых такие дети оказались, плюс еще, конечно, подкинутые, найденные дети, заблудившиеся дети, самовольно оставившие (это тоже признак, указывающий сразу на негативные последствия)... Конечно, нужно дифференцированно подходить к каждой из этих категорий. Потому что, понимаете, мы сейчас занимались в рамках работы над поправками в Семейный кодекс по найденным, подкинутым... Мы туда их возвращаем, потому что найденный, подкинутый ребенок — вы сегодня даже слов таких не найдете в Семейном кодексе. Зато в законе об актах гражданского состояния, в разных инструкциях и в федеральном законе № 120... Это неправильно, потому что могут быть разные ситуации — и заблудившиеся дети, те, которых родители ищут или о которых даже не знают, что они потерялись (уехали с утра на работу и не знали, а ребенка уже нашли).

Но вы посмотрите, что в той же инструкции № 845, — сразу надо дело возбуждать: оставление ребенка в опасности. Ну, зачем сразу такими механизмами давить? Надо же дифференцированно подходить к разным ситуациям. Это наша реальность. Как межведомственное взаимодействие необходимо, так и дифференцированный подход ко всем ситуациям, связанным с детьми. Не может быть единой планки. Да, могут быть некоторые стандарты относительно технологий, но применительно к детям

должны быть особенности в части применения этих технологий и тем более прав, статуса, правового положения.

Так что мы признательны. И, более того, по профучету, знаете, на что я обратила внимание? Во-первых, четко не зафиксировано, на основании какого решения ставится на профучет. Это должно быть зафиксировано, потому что профучет — это возможность контроля за семьей, вмешательства. Даже то, что, например, соцработник или кто-то к вам приходит проверить, ходит ли ваш ребенок в школу, делает ли задания, остается ли он один, работаете ли вы с ребенком, общаетесь ли и тому подобное, приходит для проверки, для какого-то отчета (а постановка на профилактический учет позволяет это делать), — это же все-таки вмешательство. Вам будет приятно, если к вам вдруг вот так будет кто-то приходить и говорить: "Ну-ка, покажите мне, что Ваш ребенок делает и какое у него рабочее место, рабочий стол"? Поэтому должно быть решение. Это решение можно обжаловать. Причем обращаю внимание, что решение органа теперь может обжаловаться в соответствии с главой 22 Кодекса административного судопроизводства. И это очень серьезно, потому что в административном судопроизводстве, в административном суде полномочия у публичного органа власти меньше, чем у гражданина. Бремя доказывания ложится на орган власти или на публичный орган, не на гражданина. И там есть ряд других преимуществ. То есть действительно равенство сторон обеспечивается.

Но это надо делать, потому что вот эта понятность, прозрачность взаимоотношений тоже порождает доверие к самой системе со стороны родителей, потому что понятно, чего ожидать (не нахлобучат тебя, не придут к тебе ни с того ни с сего) и какие последствия. Это должны знать люди. То есть прозрачность, транспарентность системы в том и состоят, что закон должен

прописывать разные ситуации, чтобы можно было просчитать последствия. Так лучше, может быть, сделать и не допустить этих последствий, когда очевидно, какими они будут? Ну а когда они не очевидны, то люди машут рукой: все равно придут, все равно непонятно ничего, никаких гарантий, никакой защиты нет, ну и, естественно, не обращают на это внимание.

И снятие, потому что по инструкции снятие с профучета невозможно, пока ребенок не достигнет 18 лет или не умрет, и его семьи — так же. Но это же неправильно. Если будет единый банк данных профучета, то тем более должно быть определено, причем очень четко, на основании какого решения, когда снимается с профучета, исключается из этого банка данных, то есть чтобы не тянулся этот шлейф, этот хвост потом за ребенком, за семьей, за родителями.

Смысл профилактики состоит в том, что они остаются в обществе нормальные, адаптированные, реабилитированные, все в порядке, и не надо потом, как с судимостью, напоминать, что были какие-то не очень хорошие страницы в его истории, в детстве у этого ребенка. Это все надо прописывать, безусловно, и только в федеральном законе, не в инструкциях — инструкции не все читают, и они важны для тех, кому адресованы эти инструкции, но они не должны быть за рамками закона. Все основное должно быть в законе.

Спасибо за эту позицию. Будем рассматривать предложения, обязательно включать в проект рекомендаций, потому что они позволят нам отработать этот закон, у нас он на очереди. Мы сейчас завершаем работу над поправками в Семейный кодекс по семейно-детским отношениям. Очень многое уходит туда из закона № 120, потому что безнадзорность расплывчатая, и многое, что касается социально опасного положения, уходит в совершенно нормальные

взаимоотношения, которые могут регулироваться либо за счет саморегулирования семьи в Семейном кодексе, либо за счет позитивного регулирования, без применения мер ответственности, либо с применением мер ответственности, но с жестким порядком и основаниями.

Поэтому, естественно, есть шанс сделать действительно хороший, нужный, работающий закон, чтобы та огромная система, которая сегодня создана, действительно работала (Вы очень правильно заметили) на предупреждение (70 процентов чтобы было), а не так, как сейчас. Тогда, конечно, это будет привлекательная система. Я думаю, что родители, законные представители, опекуны, попечители даже сами будут это инициировать и обращаться за помощью, зная, что это система не карательная, а это система, которая дает меру поддержки. Спасибо.

Мы переходим к выступлениям участников. Просьба укладываться в пять — максимум семь минут, лучше в пять минут, потому что очень многие записались. Кто желает — пожалуйста, в письменном виде подавайте, если у кого-то возникнет желание. Но в конце заседания я вынуждена буду объявить о сокращении времени, если будете перебирать регламент.

Итак, первая выступающая — Гумерова Лилия Салаватовна, первый заместитель председателя Комитета Совета Федерации по науке, образованию и культуре. О предложениях по совершенствованию деятельности КДН.

Подготовиться Ильговой Екатерине Владимировне.

Л.С. ГУМЕРОВА

Спасибо большое.

Уважаемая Елена Борисовна, уважаемые коллеги! Во-первых, огромное спасибо, Елена Борисовна, за то, что Вы проявили

инициативу проведения парламентских слушаний по столь важной теме. Эта тема мне очень близка, прошла через мою биографию и до сих пор остается со мной в силу и человеческой ответственности, и той, которая нам сейчас доверена по работе.

Елена Борисовна, я внимательно прослушала выступления Татьяны Юрьевны, Ваше и посмотрела проект рекомендаций, поэтому, если позволите (мы тоже получили очень много предложений из субъектов), на том, что уже повторяется, я не буду останавливаться. Но, чтобы был конструктивный подход с точки зрения своего опыта, я хотела бы внести несколько предложений, которые мы бы потом детализировали при возможности в виде изменений в законодательные акты.

Коллеги, прежде всего я сама имела опыт работы — возглавляла комиссию по делам несовершеннолетних на уровне муниципалитета, затем — на уровне субъекта. И хотела бы вернуться к событиям 20-летней давности. Тогда мне было не столь много лет, как сейчас, и я, будучи по должности заместителем главы муниципалитета по социальным вопросам, возглавляла эту комиссию. И вот начинается заседание, и я ловлю себя на мысли, что из заседания в заседание мы десятками подписываем протоколы, хотя собрались равнодушные люди, секретарь комиссии — ответственный, компетентный человек. Но в основном это были протоколы об административных правонарушениях, и я вижу, что у этих родителей — штраф за штрафом. Кто-то пьет, кому-то заплатить нечем, кто-то без работы. И тогда мы, коллеги, просто вернулись к названию комиссии — комиссия по делам несовершеннолетних и защите их прав.

Поэтому, Елена Борисовна, все те предложения, которые мы получили (даже моя землячка, с кем мы работали, сказала: "Лилия

Салаватовна, пожалуйста, изымите административные материалы из полномочий" (то, о чем мы говорили), полностью поддерживаются, останавливаться на этом не будем.

Е.Б. МИЗУЛИНА

К тому же статья 5.35 очень плохая с точки зрения диспозиции.

Л.С. ГУМЕРОВА

Теперь, коллеги, что касается профилактики. Мы тогда задумались, где больше всего сложных детей, где труднее всего сегодня детям, — в тех семьях, где родители, к сожалению, пьют. И, знаете, с этой комиссией стали, что называется, не благодаря тому, что это как-то в законе было прописано, что имели какой-то алгоритм, просто выезжать в деревни и анализировать ситуацию.

Небольшая деревня, большинство семей — многодетные, причем 80 процентов пьющих мам. На свой страх и риск мы стали их приглашать. У нас были все основания изъять детей, поместить в приют. При этом неплохие папы были, они все работали, но, к сожалению, вот так случилось — женский алкоголизм. И как мы только не изворачивались! Предлагали пойти на лечение, угрожали каким-то уколом, говорили: "Если ты не согласишься, то забираем ребенка". Они плачут. Предупреждали: "Если ты выпьешь — последствия будут необратимыми". И, знаете, из той серии, что голь на выдумки хитра, — спасли таким образом десятки семей, а главное — сотни детей остались проживать в этих семьях.

Поэтому мне видится, Елена Борисовна, что, если мы говорим о том, что нужно вернуть комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав ее изначальное предназначение, коллеги, давайте признаемся честно (многие из вас сами члены комиссий, кто-то возглавляет комиссию): нам обязательно (Елена Борисовна, этот

пункт не отражен) нужно посмотреть на компетенции специалистов — начиная от муниципального уровня, субъектового уровня. Это очень-очень важно. Кто сегодня назначает? Глава муниципалитета практически назначает заместителя главы и того же ответственного секретаря.

Коллеги, учитывая тот огромный спектр задач, которые сегодня есть у комиссий по делам несовершеннолетних, если уж мы хотим, чтобы это были органы, которые защищают права детей и формируют около себя действенную систему профилактики, то нам нужны компетенции совершенно иного уровня.

И, Татьяна Юрьевна, может быть, нам не ждать (не может быть, а я в этом уверена) и рассмотреть возможность организации в наших педагогических вузах курсов по подготовке специалистов по защите прав детей, охране их прав. Мне видится, что если мы всем миром возьмемся, это несложно сделать, это не стоит миллиардов рублей. Можно отказаться от каких-то курсов, скорректировать программы, которые себя сегодня изжили. Мало сегодня быть юристом — нужно дать психологические знания, коммуникативные знания, в части того, как взаимодействовать. Он должен с начальником полиции, с работниками прокуратуры уметь говорить на одном языке. Коллеги, возможно, это спорно, но это те предложения, которые звучат с мест, и, мне кажется, они и реализуемы, и очень востребованы жизнью. Это первое.

Второе, коллеги. В свое время (Елена Борисовна, мы и вместе этой проблемой занимались, и Вы ее знаете очень глубоко — касательно специалистов органов опеки), будучи вице-премьером правительства одного из субъектов по социальному блоку, первое, что я сделала, — я просмотрела, как работают органы опеки. И я поняла, что там масса хороших, ответственных специалистов. Они и

рады бы работать с детьми в части профилактики, но если один специалист на огромную округу (и какие расстояния)... Тогда мы вернулись к рекомендации министерства образования — один специалист на 2 тысячи детей (у нас тогда был один на 5 тысяч).

Поэтому, Елена Борисовна, мне видится, что если мы четко на федеральном уровне не пропишем рекомендации, то так и будет — кто во что горазд. Это тоже не миллиарды рублей.

Коллеги, вот я взяла статистику по Республике Башкортостан, которую я представляю в Совете Федерации (кстати, благодаря многолетним усилиям достаточно эффективно она у нас работает сегодня, сохраняя традиции и те наработки, которые есть): 122 специалиста рассмотрели около 2 тысяч дел. Когда заниматься профилактикой? Когда формировать эту систему работы с ребенком, работы с семьей? Поэтому вот та рекомендация (по аналогии с органами опеки) — это хотя бы было бы первым шагом к тому, чтобы эти специалисты появились. И все-таки они (те же ответственные секретари комиссий) должны обладать компетенциями не только юридического плана, на мой взгляд, но и иметь знания по психологии, педагогике, для того чтобы комиссии работали эффективно.

Следующий момент. Мы уже обращались к этой цифре — более 120 тысяч учреждений сегодня. Коллеги, допустим, на примере нашего субъекта: сегодня есть у нас Министерство молодежной политики и спорта — именно к нему привязаны центры социально-психологической помощи семье.

Где-то в министерстве труда... У нас, кстати, есть министерство семьи, труда и социальной защиты населения, центры "Семья", работающие на профилактику. Поэтому, коллеги, во-первых, нужно расширить этот перечень, сделать это на основе,

может быть, подзаконных актов, но он должен быть легитимным, чтобы мы могли их привлечь.

Далее, коллеги. Мне видится очень важным, чтобы были у этих учреждений индикаторы эффективности, которые были бы направлены в пользу ребенка. О чем я хочу сказать? У нас бесконечная история: дайте ставки, дайте ставки, давайте еще кружки, давайте секции, давайте то бесплатно, это бесплатно.

Татьяна Юрьевна, Вы работали на уровне субъекта и, я думаю, понимаете эту историю. Можно бесконечно миллиардами и миллионами заваливать, но будет ли от этого эффект?

Коллеги, работая в субъекте, я как-то предложила вице-премьеру (я тогда еще и сама не была вице-премьером, а отдел возглавляла в аппарате правительства) проехать по учреждениям дополнительного образования. Они все, как правило, просили очень много дополнительных единиц, много денег. Я спрашиваю: а сколько у вас занимается ребят, которые состоят на учете (тогда же уже было — социально опасное положение)? Ни журнала, ни учета. Что делаем, для чего делаем? Бесконечные мероприятия.

Вы знаете, Елена Борисовна, я позволю себе процитировать (вчера еще цитировала) коллегу Примакова, депутата Госдумы: "Нам уже черный пояс можно дать по проведению "круглых столов" и других мероприятий. Где их эффективность?". Поэтому у центров "Семья", у социальных приютов, которые у нас еще лет 10 назад, как больницы, работали на койко-места, должны быть, мне кажется, простые, понятные критерии эффективности: сколько детей охвачено этой категорией, сколько детей — другой категорией, что мы с ними делаем, для чего мы их привлекаем в эти кружки и секции, привлекаем ли вообще. Коллеги, мне видится это очень важным.

Татьяна Юрьевна, мы с Вами уже обсуждали эту тему на тех площадках, которые касались безопасности детей в образовательных учреждениях. Я вижу, что это очень важно.

По штатной численности мы сказали. Но мы готовы, Елена Борисовна, передать предложения, они дублируются, в общем-то, во многом, о чем мы уже говорили.

Но в целом, Татьяна Юрьевна, у Вас прозвучала мысль (как раз завтра будет заседание комиссии) о том, что, безусловно, первоочередные меры сегодня необходимы и эти предложения готовы. Но все больше и больше с мест (я сегодня обзвонила своих коллег, кто-то работал в системе комиссий по делам несовершеннолетних 30 лет и более, кто-то — в органах опеки) говорят о том, что все-таки нам нужно коренное изменение федерального законодательства. Это не делается за один день.

И, может быть, нам, Елена Борисовна, для нашей группы, в которую мы готовы войти и работать (фактически она уже имеет место быть), сделать, что называется, первоочередные шаги, которые не терпят...

Е.Б. МИЗУЛИНА

Есть уже такой вариант.

Л.С. ГУМЕРОВА

...и те шаги, которые нужны нам на перспективу?

В целом, коллеги, мы готовы и выслушать ваши предложения, и поддержать вас, потому что действительно этот труд очень нелегкий. Легко сказать: организуйте эффективную систему профилактики. Туда ведь нужно вложить не только компетенции и знания, но и душу, сердце. Я уверена, что большинство работников комиссии именно такими являются, кто и на общественных началах это делает, кто и в штатных сотрудниках состоит.

Но, знаете, Елена Борисовна, все-таки весь анализ тех постановлений, того, как сегодня в правовом поле регулируется работа комиссий по делам несовершеннолетних на уровне субъектов, позволяет нам сделать вывод о том, что из-за того, что нет норм в федеральном законодательстве, или из-за того, что их надо обойти (не потому, что мы не хотим работать, а потому, что так работать нельзя), к сожалению, мы получили огромный ворох всего в правовом поле, не согласованного между собой. Должно быть единое правовое поле для нашего государства. А дальше субъекты могут его просто развивать в сторону улучшения какими-то уже своими способами, учитывая специфику каждого региона. Спасибо большое.

Е.Б. МИЗУЛИНА

Спасибо, Лилия Салаватовна.

Вы правильно подметили смысл закона. Даже я бы сказала — не правовое поле, а это и есть вот то, что сейчас "дорожной картой" называют или... Вот инструкция... Вы уютг покупаете, и к нему прилагается инструкция, как им пользоваться. Фактически закон — это и есть инструкция, как пользоваться, когда вы взаимодействуете.

Если вы в семье или вы один — вам не нужны никакие инструкции, а если вы выходите во внешнее взаимодействие и хотите какое-то свое право реализовать — так вот здесь и нужен закон, и он вам просто подсказывает, как взаимодействовать и всё, чтобы не было конфликтов, чтобы не было лишения вас каких-то прав, чтобы это все было достаточно комфортно. И эту роль выполняет закон, и он стабилен. Не инструкция, а закон. Инструкция — это уже для конкретного ведомства, для конкретного узкого участка, но она должна быть в рамках закона. Общие правила должны быть понятны всем. Ну и, потом, именно закон обеспечивает правовую стабильность, и его сложнее изменить, а

инструкцию можно изменить в любой момент. Это тоже надо учитывать. Вот это и есть привлекательная правовая система, когда все основные правила взаимодействия — на уровне закона.

Слово предоставляется Ильговой Екатерине Владимировне, директору Института дополнительного профессионального образования ФГБОУ высшего образования "Саратовская государственная юридическая академия".

Подготовиться Мильской Елене Игоревне.

Пожалуйста.

Е.В. ИЛЬГОВА

Добрый день, уважаемые коллеги, Елена Борисовна! Я очень благодарна, конечно, за возможность выступить на данных парламентских слушаниях, очень давно их ждала. В свое время имела честь участвовать в парламентских слушаниях, которые были посвящены 85-летию комиссий. И вот спустя такой период времени я сейчас понимаю, что ряд проблем как был, так и остался актуальным и по сей момент.

Но разрешите сказать по существу и кратко, для того чтобы дать возможность остальным участникам выступить.

На сегодняшний момент в современных условиях, я считаю, комиссию надо воспринимать как орган управления системой профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних. То есть координирующая функция комиссии позволяет говорить как раз таки о роли комиссии как коллегиального органа. И, конечно, коллегиальная природа комиссии является уникальной. Почему? Потому что в целом, не имея какого-то собственного ресурса, комиссия обладает ресурсами всех органов и учреждений системы профилактики для решения вопросов, связанных с защитой прав и законных интересов

несовершеннолетних. Мало того, на сегодняшний момент принцип формирования комиссий с участием представителей общественных организаций, активных граждан позволяет использовать ресурсы и этих организаций, и это очень важно.

Но хотелось бы остановиться на проблемах и предложить все-таки некие пути решения правовые (как раз то, чему посвящены сегодняшние парламентские слушания).

Конечно же, я поддерживаю то, что было сказано и Татьяной Юрьевной по поводу необходимости передачи административных полномочий в суды. И, если говорить о том, какого уровня это должен быть суд, конечно, это не должны быть мировые судьи, потому что их компетенции не хватит, они очень загружены, это должен быть районный суд. И перед отъездом на наше мероприятие мы с коллегами из всероссийского центра методического обеспечения деятельности комиссий, который был создан еще в 2015 году по поручению министерства тогда еще образования и науки, посчитали нагрузку, сколько в различных регионах приходится административных дел на одно заседание, коллеги. И получилось, что в регионах в одном заседании рассматривается в среднем от 15 до 25 дел об административных правонарушениях. И это мы не учитывали еще возможность повторного рассмотрения дел, когда идет отложение рассмотрения дел об административных правонарушениях.

Конечно, мы это поддерживаем, но вместе с тем понимаем, что проработка этого вопроса является достаточно длительной. И на сегодняшний момент есть необходимость совершенствования норм Кодекса об административных правонарушениях.

Коллеги, каждый день на портал всероссийского центра приходят вопросы с земли, то есть от муниципальных комиссий,

сегодня даже от органов внутренних дел и прокуратуры приходят вопросы. И 80 процентов вопросов связано с проблемами производства по делам об административных правонарушениях.

Какие проблемы мне хотелось бы обозначить и какие пути их решения предложить?

Во-первых, это проблема законного представительства детей в процессе. И здесь нас очень серьезно волнуют те дети, которые окончили обучение в учреждениях для детей-сирот и законными представителями которых в соответствии с Семейным кодексом (это статья 155.1) являются органы опеки и попечительства, фактически администрации муниципальных образований. И возникает вопрос в части того, что даже при наличии нарушения прав и законных интересов данных детей, конечно же, муниципальные комиссии не возбуждают производство, не ведут это производство. Это проблема. То есть получается, что права этих детей на сегодняшний момент защитить-то и некому.

Второй вопрос, связанный с законным представительством, — это определение статуса законного представителя для потерпевших детей по статье 5.35, потому что фактически, коллеги, у нас несовершеннолетний является по данному составу потерпевшим. И есть достаточно обширная судебная практика, подтверждающая эту позицию. Но вопрос: а кто будет представлять законные интересы этого потерпевшего, если родитель привлекается к административной ответственности? И на сегодняшний момент этот вопрос требует изменения позиций, наверное, не только и не столько в статье 25.3 кодекса, но еще и в семейном законодательстве либо законодательстве об опеке и попечительстве. То есть есть предложения, которые мы готовы также представить, в части того, как мы видим разрешение этой ситуации. Это очень важно, потому

что права этих детей, получается, тоже у нас на сегодняшний день никем не обеспечиваются в процессе.

Помимо вопроса, связанного с законным представительством, еще одной проблемой является, конечно же, вопрос, связанный с подготовкой к рассмотрению. Сегодня мы можем констатировать факт, что дела рассматриваются "с колес", без стадии подготовки. Почему так происходит? Потому что у нас не хватает сроков давности, во-первых. Во-вторых, у председателя коллегиального органа нет возможности оперативно решать отдельные вопросы на стадии подготовки. И здесь тоже у нас есть, соответственно, предложение по поводу необходимости внесения изменений в статью 4.5 Кодекса об административных правонарушениях и в иные нормы кодекса.

Уважаемые коллеги! Готовясь к этому выступлению (я завершаю свой доклад, потому что предложений много, проблем много), я условно для себя разделила все проблемы на правовые и неправовые. И я абсолютно соглашусь, что одна из проблем неправового характера — это уровень компетенции специалистов, которые входят в состав комиссий.

И также по поручению Министерства просвещения разрабатывалась дополнительная профессиональная образовательная программа, которая апробировалась в течение двух лет. И эта программа состоит не только из правовых вопросов, там есть и психология, есть организационные вопросы, проектное управление. Она готова, поэтому мы готовы представить ее на экспертную оценку, для того чтобы, возможно, транслировать это в других вузах.

И, говоря о неправовых проблемах, конечно же, хотелось бы, чтобы в первую очередь изменилось отношение самого главного человека в комиссии — председателя — к работе комиссии. То есть

должна быть какая-то "перезагрузка" наших коллег, и другими глазами сегодня нужно смотреть на проблемы детства. То есть формального подхода быть не должно, а это в первую очередь зависит именно от председателя комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав.

Уважаемые коллеги, спасибо за внимание. Все свои предложения, все свои идеи мы готовы представить на обсуждение. И надеюсь, что они помогут в совершенствовании действующего законодательства и помогут обеспечить защиту прав и законных интересов несовершеннолетних. Спасибо.

Е.Б. МИЗУЛИНА

Спасибо, Екатерина Владимировна.

Думаю, вопрос касается не только председателя, это вопрос закона. Закон может устанавливать особые требования, может быть, в части большего стажа работы, может, специальных познаний, личностных качеств не только к председателю, но и к членам комиссии. Потому что с комиссиями по делам несовершеннолетних (то, что мы выборочно смотрели)... Во-первых, заинтересованные лица сидят, скажем так, в составе судей, которые принимают решение. Он составлял административный протокол (либо его начальник), и, соответственно, он же теперь принимает решение о наказании.

Но, вы меня извините, вы знаете таких людей, которые составили административный протокол, а потом сказали, что это было ошибочно? Никогда! Есть и известные Пекинские правила (Минимальные стандартные правила ООН, касающиеся отправления правосудия в отношении несовершеннолетних), где четко сказано: принцип беспристрастности, то есть личной незаинтересованности, ни корыстной, ни другой личной (а это личная заинтересованность,

когда составлял административный протокол, а теперь судит по существу), не должно быть, иначе это необъективно.

Поэтому надо рассмотреть требования к членам комиссии. Срок их полномочий (это мы сейчас включили) обязательно должен быть. Надо понимать, какие решения они принимают. Это же и для них очень важно. Это гарантия их беспристрастности, это важно. И требования к председателю тоже, безусловно, — в том числе, может быть, и по специальному образованию, опыту (тем более что вы это фиксируете). И требования к аппарату. Кстати, очень много ситуаций, когда берут молодую девочку (зарплаты, как правило, небольшие), задача которой (конечно, она ничего не сможет подготовить) — туда позвонить, сюда позвонить. И есть информация о том, что иногда заседания этих комиссий проходят буквально "на колене", что называется, — за несколько минут подмахивают, хотя принимаются очень важные решения.

Кстати, порядок обжалования не разъясняется. В законе и в КоАП не предусмотрено обжалование любых решений: нет процедуры. То есть обжаловать можно, но нет соответствующей процедуры. А как обжалуется? Это не разъясняется людям. Но обратите внимание: даже по тем данным, что есть, если обжалуются решения, то степень удовлетворения этих жалоб судом очень велика. Это означает, что все-таки, когда люди грамотные, разбираются, принципиально идут в суд (это, как правило, грамотные люди, либо помогают общественные организации, давайте вещи называть своими именами)...

Вы абсолютно правы, что законный представитель ребенка — так же, как и родитель. И вторую сторону тоже нельзя... она же тоже субъект административного наказания сейчас в комиссии по делам несовершеннолетних, у них тоже должен быть какой-то защитник,

потому что все-таки профессиональная сторона составляет протоколы об административных правонарушениях. Этого тоже нет.

А потом, Татьяна Юрьевна, Вы правильно обратили внимание: ну, почему сразу протокол об административном правонарушении и наказание? Даже если есть протокол об административном правонарушении — почему сразу наказание? Почему нельзя вынести предупреждение, еще что-то (общественное...), еще о чем-то договориться? Почему сразу наказание? И получается штамповка: показатели большие (наказали много), а результата нет. Вот она — неэффективность. А вы же на местах, те, кто в комиссиях по делам несовершеннолетних, видите, что зачастую и не надо этого, это бесполезно. И денег нет, и только лишнее время, и не с кого штраф брать, и все это бесполезно и не нужно. Легче, может быть, задействовать человека в чем-то, чтобы он делал что-то вместе с комиссией.

РЕПЛИКА

Возможность примирения сторон...

Е.Б. МИЗУЛИНА

Да, возможность примирения сторон, абсолютно верно. Это все тоже должно распространяться. Но КоАП здесь вообще безмолвствует. Это когда-то втиснули, не зная, как прописать, и так это и осталось до сих пор. Хотя сейчас все законодательство уже настолько изменилось, а в этой части остается допотопным.

Спасибо большое. Ждем Ваших предложений.

Слово предоставляется Мильской Елене Игоревне, председателю Попечительского совета Национального центра помощи пропавшим и пострадавшим детям.

Подготовиться Виноградовой Людмиле Николаевне.

Е.И. МИЛЬСКАЯ

Елена Борисовна, спасибо большое.

Приветствую всех участников. Здесь очень много было сказано. У меня, наверное, даже не столько выступление, сколько комментарий. Наш центр занимается и поиском пропавших детей. У нас есть статистика: на сегодняшний день 4043 ребенка объявлены в розыск. Причем большая часть ушедших — 1833 ребенка — это самовольные уходы. О чем мы говорим? 226 детей — из спецучреждений.

Что происходит? Сегодня уже много говорили о статье 5.35. Мы работаем на земле, у нас в регионах 24 представительства и подразделения. По заявлению родителей на поиск выходят, например, представители МВД, безусловно, и берут с собой волонтеров. Мы выходим. Потом идет работа с ребенком. Все хорошо. Только вмешивается полиция — так жестко на ребенка наезжает (можно так сказать), что он опять убегает. Опять и опять.

Что касается работы КДН. В тех регионах, в которых у нас существуют подразделения и привлекаются волонтеры к работе с детьми, которые уходили, у нас хорошие результаты. Мы их записываем в разные кружки (это хороший пример), мы их вовлекаем в спортивные мероприятия. У них есть какое-то место, куда они могут прийти и с такими же детьми пообщаться. Это как раз те учреждения, о которых сейчас Екатерина Владимировна сказала. Мы так работаем. С Сахалином отлично мы работаем, с Коми хорошо работаем, с Липецкой областью работаем.

И, кстати, еще, вообще, вопиющие вещи по статье 5.35. Например, даже если ребенок считается погибшим, родителей штрафуют по статье 5.35. У них беда случилась — ребенок пропал, а их штрафуют по статье 5.35. Есть какие-то вещи, которые нужно как-то...

Е.Б. МИЗУЛИНА

Это уже за гранью добра.

Е.И. МИЛЬСКАЯ

За гранью добра. То есть уже надо разбираться.

Е.Б. МИЗУЛИНА

Формальность.

Е.И. МИЛЬСКАЯ

Да, это переходит в какие-то формальности. Таких вещей просто нельзя допускать.

Татьяной Юрьевной еще было сказано (абсолютно согласна), что сейчас возникают новые угрозы. Совершенно по-другому... Мы не задаем вопрос, почему дети, например, не ходят в кружки. Никто не задает вопрос, почему дети не ходят. А где дети тогда? Мы этот вопрос не раз поднимали с Еленой Борисовной, Лилией Салаватовной. Безусловно, они в интернете. А что в интернете? Безусловно, втягивание в различные группы — суицидальные группы, группы АУЕ. Все это существует, статистика очень большая. Кто там ими занимается? Кто следит, что в интернете происходит? Ни у кого ни на какой информационной площадке нет ответственности. Никто не несет ответственности за то, что ребенок смотрит, несмотря на закон № 436 о защите детей от вредной информации. Ну, кто их там защищает? Никто. Сейчас нет такого инструмента, который помогал бы нам там детей защитить и отмониторить те группы, которые опасны. Мы не можем... Через Роскомнадзор мы можем заблокировать, но все это опять в ручном режиме, опять сидят у нас специалисты, которые всё это отслеживают, закрывают и все.

Безусловно, и с КДН мы хотим (у нас есть практика работы, даже у волонтеров)... Как мы это?.. Все это можно делать на местах,

главное — чтобы глава, специалист был обучен и заинтересован. Ну, как вложить в него эту моральную сторону?

Здесь должны быть, безусловно, Лилия Салаватовна, душевные качества, здесь без этого не обойтись. И поэтому я считаю, что такие должности должны занимать люди, которые правда хотят работать. Не хочешь, не можешь (с людьми работать сложно, это правда) — не работай. Если у тебя есть к этому предрасположенность — надо, но если человек просто формально выполняет свои обязанности — это просто вредит всему.

Е.Б. МИЗУЛИНА

Для КДН это не годится.

Е.И. МИЛЬСКАЯ

Например, я разговаривала с представителями уголовного розыска Москвы. Даже они... Дети убегают, например, из детских домов. Почему они оттуда убегают? Они не делятся с полицией, они делятся потом с какими-то...

Е.Б. МИЗУЛИНА

С волонтерами.

Е.И. МИЛЬСКАЯ

С волонтерами. Они рассказывают. И потом повторно бегут. Но почему бы не проверить это учреждение и не понять, что там происходит, почему 20 раз ребенок убегает (20!). Ну, такого не может быть. И звонит ребятам по телефону. И мы знаем, где найти. Почему мы знаем? Значит, какая-то работа есть. Значит, есть уже практики, есть методики работы с этим.

Проблем очень много, но не решаем мы их просто. Нужно и законодательно... Елена Борисовна, мы к Вам обращаемся: в Семейном кодексе, безусловно, нужно эту брешь закрывать.

Е.Б. МИЗУЛИНА

Да, волонтеров, кстати, нет в законе № 120, системы волонтеров, а она очень хорошая.

Е.И. МИЛЬСКАЯ

Во-первых, мы помогаем в поиске. Во-вторых, мы потом этих детей забираем и привлекаем... Они не смотрят на нас как на надзорный орган. Мы не надзорный орган, мы не карательный орган, мы не полиция. И в этом плане общественная организация несет на себе такое бремя, чтобы в этой же организации, в нашей, работали люди, которые правда в этом заинтересованы. То есть работа должна быть совместной. Только совместно мы решим эти проблемы. Нужно друг друга слышать и применять... Спасибо большое.

Е.Б. МИЗУЛИНА

Да, это правильный акцент, надо в рекомендациях... Это известно и во всем мире. И почему у нас такая поддержка неправительственных организаций, некоммерческих, общественных, особенно волонтерства, — потому что это материально не оплачиваемая деятельность, это действительно порыв человеческий, энергетический. Действительно, то, что важно для общения с ребенком, для того чтобы ребенка втянуть в коммуникацию, — это именно общение с ним, его доверие к тебе, и, конечно, когда это не сухой, официальный представитель власти, а именно волонтер, который, может быть, и одет просто, и разговаривает на том языке, к которому привык ребенок, потому что он не обременен какими-то служебными обязанностями, — соответственно, это тоже позволяет выстроить коммуникацию.

Е.И. МИЛЬСКАЯ

Но у нас обучены волонтеры. Мы сами, как организация, обучаем этих людей, как вести...

Е.Б. МИЗУЛИНА

Надо тоже это... По меньшей мере...

Е.И. МИЛЬСКАЯ

Елена Борисовна, еще как раз по поводу стрельбы в школах, которая была. Мы изучали эти случаи. С 2011 года у нас действует организация — Лига безопасного интернета. Мы предупреждали о некоторых случаях, мы даже давали определенные справки, что это будет. И у нас есть доказательства — в Стерлитамаке пошел человек из нашего списка, который применил насилие. Слава богу, смертей нет.

Следующий случай. Мы обо всем этом говорили. Все знали, родители даже обращались в КДН. Понимаете, их штрафуют за это. Им не оказывают там содействия, они боятся прийти и обратиться. Мама приходила (ребенок сложный, мама воспитывает одна)...

Е.Б. МИЗУЛИНА

Родители, увидев, что ребенок общается в группе в интернете, и фактически в группе, которая связана со скулшутингом, идут в КДН (у нас такие примеры есть, вот у Елены Игоревны), а КДН их штрафует за то, что они...

Е.И. МИЛЬСКАЯ

Конечно, это наро-фоминский случай.

Е.Б. МИЗУЛИНА

По статье 5.35.

Е.И. МИЛЬСКАЯ

Да, и статья 5.35. И какая мама пойдет дальше обращаться?

Е.Б. МИЗУЛИНА

Есть такие ситуации.

Е.И. МИЛЬСКАЯ

Все знали, но все об этом умалчивают, потому что работа с ребенком не ведется. И родители боятся уже пойти. То есть какая-то

глупая ситуация: создан орган, который должен помогать, на него выделяются деньги... Ну, давайте тогда этому органу поможем, работу там проведем. Просто порядок, никто ничего не говорит. Но надо же понимать, что это не работает. И получается, что у нас идут дети и стреляют, и об этом в большинстве случаев...

Вот я говорю: Стерлитамак — все знали, в Архангельске — знали, в Наро-Фоминске был случай — все знали. Учителя, все понимали — и никто ничего не мог сделать. Нам эти трагедии нужны? Зачем умалчивать об этом, об этом надо говорить. И все боялись об этом говорить. Ну, выходит, что у нас произошла совершенно новая ситуация, и, поверьте мне, сейчас никакой реакции нет, с законодательной точки зрения нет хорошего регулирования, нет цензуры в интернете информации по отношению к детям. И это будет повторяться, потому что все идет к тому, что будет наращиваться этот негатив. Детям некуда идти — и они туда, в эту среду, погружаются. Поэтому здесь обязательно нужно работать, и нам нужно законодательно для этого все сделать.

Елена Борисовна, Лилия Салаватовна, в ваших руках... Мы на вас надеемся, вы всё это понимаете, мы вам благодарны. Но закон обязательно нужен. Обязательно! Спасибо.

Е.Б. МИЗУЛИНА

Очень хотелось бы надеяться, что в рамках приоритетного проекта, связанного с цифровизацией, речь пойдет не о том, чтобы все, что на бумажных носителях, перевести в "цифру". Это очень опасно, этого делать нельзя.

Вот я обратила внимание на социологические данные, которые Вы озвучивали, что учителя говорят: "Ой, документооборот должен быть только электронным". Ни в коем случае! В один момент вам интернет отключат, все рухнет, и ничего не останется. Все-таки

то, что на бумаге, — это надежно. Это должно быть даже для безопасности.

Л.С. ГУМЕРОВА

Они говорили о том, чтобы не было дублирования.

Е.Б. МИЗУЛИНА

Но вот посмотрите по "цифре". Почему мы не развиваем "цифру" в каком направлении? Вот у детей сегодня действительно ко всем этим гаджетам, к интернету огромный интерес. Для них это легко, им это нравится. Так вот, почему бы не сделать цифровизацию такой, чтобы был "белый" интернет. Вот общение между школами. Как говорят специалисты национального центра, у вас уже есть такая система. В органах государственной власти есть же АСОЗД, наша, внутренняя, — это очень удобно. Вот в школах надо сделать такую, и сделать интернет именно "белым". И пусть общаются. Может быть, и через домашний интернет.

Ну, если у нас самые лучшие айтишники (и таких готовит и высшая школа), то почему не сделать такие программы? Вот в этом направлении должна идти цифровизация. Это доброе дело, потому что мы создаем для детей хорошую, интересную информационную среду, с новыми, современными технологиями — но она для них безопасна. Вот это путь, и он возможен.

Но больше мы говорим немножко о другом — просто о цифровизации (просто "цифра", просто цифровизация). Ну, "цифра" — это "цифра", она ни о чем не говорит, и очень опасно фетишизировать "цифру".

Слово предоставляется Виноградовой Людмиле Николаевне, члену Общественной палаты, юристу, эксперту Общероссийской общественной организации защиты семьи "Родительское Всероссийское Сопротивление".

Подготовиться Митлиной Еве Олеговне.

Л.Н. ВИНОГРАДОВА

Добрый день, уважаемые члены президиума и уважаемые коллеги, присутствующие в зале! Предыдущие выступающие уже многое сказали о нагрузке, которая накладывается на работу органов — комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав. И уже одно это перечисление вопросов, которые призваны контролировать комиссии, координировать действия органов системы профилактики, позволяет сделать вывод о колоссальной нагрузке, возложенной на этот орган. Поэтому возникает желание не столько критиковать членов комиссии за их ошибки и промахи в работе, сколько постараться максимально объективно разобраться в причинах возникновения этих ошибок и предложить пути совершенствования работы КДНиЗП на благо семей и детей, ради которых, собственно, и создавался этот орган.

По запросу члена Общественной палаты Российской Федерации Жгутовой Элины Юрьевны в Общественную палату Российской Федерации из Главного управления МВД России поступили статистические сведения о практике применения сотрудниками полиции статьи 5.35 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Пожалуйста, слайд 4.

По статистике (я не буду перечислять по годам), представленной на экране, вы видите, сколько материалов было подготовлено для комиссий. Но скажу, что общая цифра привлечения к административной ответственности по статье 5.35 в целом по стране превышает 0,5 миллиона человек ежегодно. Цифра огромная, поэтому интересно выяснить, действительно ли так плохи

законные представители или существует какой-то перекос в правоприменительной системе.

Пожалуйста, слайд 6.

В ходе подготовки к парламентским слушаниям мною было проведено небольшое обобщение практики комиссий по рассмотрению дел об административных правонарушениях, предусмотренных статьей 5.35, и применению иных принудительных мер воздействия. Мною были получены копии процессуальных документов, вынесенных в 12 субъектах Российской Федерации, причем с большим трудом добытые активистами Родительского Всероссийского Сопротивления.

Слайд 7, пожалуйста.

Из 75 полученных и исследованных мною документов 44 (58,66 процента) оформлены с процессуальными нарушениями и не отвечают требованиям статей 28.2, 28.8, 28.10 Кодекса об административных правонарушениях. Из них 100 процентов не отвечали требованиям протокола ПДН об административных правонарушениях, 75 процентов — протоколов заседаний комиссий по делам несовершеннолетних по рассмотрению различных материалов, в том числе административных по статье 5.35, и 91,66 процента — постановлений КДН об административных правонарушениях, самих постановлений. Мы в раздаточном материале видим цифру: 71 процент обжалуемых постановлений в судах отменяется.

Слайд 8, пожалуйста.

Замечания по качеству процессуальных документов.

Протоколы об административных правонарушениях. Мною были выявлены в двух протоколах из 19 признаки фальсификации. Установочная часть протоколов в подлинниках не совпадает с

установочной частью протоколов в копиях, в подлинниках дописана описательная часть правонарушений. Протоколы составлялись от руки (вот они). К активистам попали и подлинник (копия подлинника), и копия, которая была передана виновному лицу. И видно, что текст в копии наполовину не дописан по сравнению с текстом в подлиннике.

Я намерена по этим двум протоколам направить сообщение в следственный комитет соответствующего региона для проверки этой информации и принятия решения по фальсификации доказательств по административному делу для возбуждения уголовного дела по фальсификации доказательств по административному делу.

В протоколах не расписываются составы правонарушений, как того требует статья 28.2. События административного правонарушения — записывается только диспозиция статьи или стандартные формулировки, такие как, например, "злоупотребляет спиртным", "в доме грязно", "минимальный запас еды", "в доме прохладно".

Протоколы заседаний КДН. В протоколах не отражается процедура ведения заседания, нет отметок об объявлении состава комиссии, о разъяснении привлекаемому лицу его прав, не записываются показания присутствующих лиц, что противоречит требованиям статьи 29.8 Кодекса об административных правонарушениях, не записывается заключение прокурора.

Постановления КДН об административных правонарушениях. Постановления не отвечают требованиям статьи 29.10, не мотивированы, формулировки обвинений выходят за пределы формулировок протоколов о правонарушениях. В резолютивной части постановления указывается согласие прокурора с решением комиссии, хотя должно быть наоборот — сначала, до решения и

голосования членов комиссии, прокурор должен дать свое заключение, а потом уже члены комиссии принимают решение.

К слову сказать, к постановлениям КДНиЗП о проведении индивидуальной профилактической работы с семьями претензий гораздо меньше, хотя одно отмененное районным судом постановление также имеется.

Слайд 9, пожалуйста.

Формулировки обвинений по части 1 статьи 5.35 Кодекса об административных правонарушениях: "не погасила задолженность по питанию в детском саду"; "не выполняет требования по выходу семьи из социально опасного положения, по оздоровлению обстановки в семье"; "не заботится о физическом, психическом, нравственном, духовном развитии ребенка"; "малолетний проживает в квартире, где отключена электроэнергия, жизненно необходимая ребенку"; "ребенок не посещает дошкольное учреждение" (как будто у нас по закону об образовании это посещение обязательно); "мать не обращается в управление образования для поступления ребенка в детский сад"; "пришла за ребенком в состоянии алкогольного опьянения"; "курит в квартире" (зачем продают сигареты в магазинах? Чтобы люди курили. Тогда надо запретить продавать табак); "отсутствуют спальные места, спят на матрасе, в переноске"; "маленький (месячный) ребенок не прикреплен к поликлинике и не зарегистрирован по месту жительства" (за такое нарушение, конечно, надо сразу привлекать к ответственности — месячный ребенок, и зимнее время); "средний ребенок не посещает детский сад" (у матери трое детей).

Дальше формулировка в обвинении: "Сломана нога, за медпомощью она не обратилась, продуктов питания — минимальный набор, злоупотребляет спиртным". Привлекаем к ответственности. "В

присутствии детей устраивает скандалы, употребляет спиртные напитки". Кто из нас с вами в семье не устраивал скандалы? Давайте каждого будем привлекать?

Следующая формулировка – "У ребенка дефицит массы тела, не наблюдается у врача". Привлекается мать пятерых детей, мать-одиночка.

Судя по составленным процессуальным документам, подавляющему большинству членов комиссий по делам несовершеннолетних Кодекс об административных правонарушениях вообще неведом, и это неудивительно. Когда собирается консилиум врачей у постели больного, никому в голову не приходит приглашать юриста для постановки диагноза пациенту. Между тем законодатель посчитал возможным передать право рассмотрения административных материалов на совершеннолетних граждан комиссиям по делам несовершеннолетних, состоящим из специалистов разных отраслей, которые выходят за рамки их компетенции, отнимая время и силы от основной задачи – координации деятельности органов и учреждений системы профилактики по предупреждению безнадзорности, беспризорности (и далее по списку), что неминуемо приводит к массовому нарушению прав граждан, лишая последних доступа к правосудию.

Исследование документов показало, что граждане признавали себя виновными даже в тех случаях, когда их вины в административном правонарушении не было, что подтверждено, в частности, двумя решениями Кунцевского районного суда и решением Московского городского суда об отмене постановлений КДН в связи с отсутствием состава правонарушения или в связи с недоказанностью вины. Граждане были лишены юридической помощи, поскольку право иметь защитника или представителя при

рассмотрении материалов об административном правонарушении им не разъяснялось.

Показательны протоколы заседаний КДН Новороссийска по двум делам: заседание начинается с доклада председательствующего, затем члены комиссии предлагают меру наказания, и присутствующей виновной по двум этим делам слово не дается вовсе, далее следует голосование. Кроме как пародией на разбирательство такое рассмотрение дел назвать никак нельзя.

На фоне приведенных примеров работа комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав в администрации муниципального образования Успенский район Краснодарского края выглядит образцовой. Исследовалось несколько документов, в частности, определение о возвращении протокола об административном правонарушении, постановление о прекращении производства по делу об административном правонарушении в связи с отсутствием состава правонарушения, постановление о назначении административного наказания. Все документы полностью соответствуют требованиям КоАП, поэтому могли бы быть использованы в качестве образцов для других комиссий.

Тем не менее считаю, что хорошая работа отдельных комиссий не должна быть оправданием для ошибки законодателя. Уверена, что необходимо внести изменения в части 1 и 3 статьи 23.1 Кодекса об административных правонарушениях, передав полномочия по рассмотрению материалов об административных правонарушениях, предусмотренных статьей 5.35, районным судам, отобрав эти полномочия у комиссий по делам несовершеннолетних, внося изменения в часть 1 статьи 23.2 Кодекса об административных правонарушениях.

Предлагаю: включить в рекомендации парламентских слушаний тот пункт, который уже есть, по созданию рабочей группы при Комитете Совета Федерации по конституционному законодательству и государственному строительству по разработке законопроекта о совершенствовании законодательства Российской Федерации, регулирующего статус комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав; выйти с предложением к Генеральному прокурору о масштабной проверке работы КДН в регионах Российской Федерации для устранения нарушений законодательства; предложить руководителям министерств внутренних дел субъектов Российской Федерации организовать обучение сотрудников полиции по составлению протоколов об административных правонарушениях с участием судей федеральных судов, а не представителей каких-либо фондов, которые работают по западным методичкам, которые не имеют никакого отношения к российскому законодательству. Спасибо.

Е.Б. МИЗУЛИНА

Людмила Николаевна, спасибо Вам. 10 минут Вы выступали.

Относительно Генерального прокурора... Я думаю, что Вы сами доказали, что этой проверки сплошной делать не надо, потому что аргументы фактически совпали у Вас с тем мониторингом, который проводило Министерство просвещения (Татьяна Юрьевна), с тем, что мы в комиссии проводили, анализируя региональное законодательство. А вот предложения относительно того, чтобы совершенствовать законодательство, тем более даже если проверка... Вы сами доказали, и нам всем очевидно, что законодательство очень обтекаемое. Вы как установите нарушение закона, когда нет закона, если нет процедуры рассмотрения дел, если нет требований к члену

комиссии, кто может быть членом комиссии? Все законно. В этом и есть проблема.

Поэтому давайте мы сосредоточимся действительно на системном изменении закона, чтобы комиссии по делам несовершеннолетних получили хороший, понятный закон, чувствовали себя уверенно, правильно формировались и были действительно органами, которые прежде всего занимаются профилактикой, предупреждают наступление таких вот тяжелых, непростых ситуаций. Это нам по силам.

И, Людмила Николаевна, очень прошу (и Татьяна Юрьевна просит) Вашу презентацию. Вы нам передайте, пожалуйста. Ладно? Мы сделаем сборник по итогам. Он важен для всех нас, чтобы что-то потом не забыть. Столько предложений поступило — мы их все обязательно опубликуем в этом сборнике, они очень ценные. И выберем в рекомендации. Чтобы нам ничего не забыть, когда сделаем системный закон. Будьте добры. И спасибо за выступление, оно было очень интересным. И особенно то, что Вы, как судья с большим опытом, председатель суда, сделали очень профессиональный анализ.

Т.Ю. СИНЮГИНА

Елена Борисовна, я прошу меня отпустить.

Е.Б. МИЗУЛИНА

Мы отпускаем Татьяну Юрьевну. Нет вопросов? Тогда отпускаем ее.

Спасибо Вам огромное. Вам удачи и всего доброго! Мы будем на связи.

Т.Ю. СИНЮГИНА

Спасибо, Елена Борисовна. Коллеги остаются. Спасибо.

Е.Б. МИЗУЛИНА

Предоставляется слово Митлиной Еве Олеговне, адвокату, члену Коллегии адвокатов города Москвы "Комаев и партнеры", эксперту "горячей линии" родителей АНО ЭЦП "Семья".

Подготовиться Здобнову Евгению Александровичу.

Пожалуйста.

Е.О. МИТЛИНА

Добрый день, уважаемые коллеги! Добрый день, уважаемый президиум! Мы действительно обсуждаем очень важные проблемы.

Я долго думала, в чем же проблема комиссий по делам несовершеннолетних. Я считаю, что проблема этих комиссий в том, что фактически вынесение наказания по административным правонарушениям является рудиментом советского общества. Можно ли это делать прямо сейчас и выносить разработки на Совет Федерации, Госдуму? Не знаю. Почему? Потому что у нас большинство родителей юридически абсолютно неграмотны, то есть отсутствует правовая культура.

Е.Б. МИЗУЛИНА

Извините, пожалуйста... Вы считаете, что нужно изъять из компетенции комиссий по делам несовершеннолетних административные дела только в отношении родителей или все административные дела, включая и в отношении самих несовершеннолетних?

Е.О. МИТЛИНА

Я считаю, что необходимо убирать вообще все административные правонарушения.

Е.Б. МИЗУЛИНА

В суды?

Е.О. МИТЛИНА

Не только в суды. Я считаю (мы много сегодня говорили об абсурдности обвинений), что надо исключать статью 5.35.

Е.Б. МИЗУЛИНА

Очень хорошее предложение. Статью 5.35 и статью 156 Уголовного кодекса.

Е.О. МИТЛИНА

И статью 156.

Е.Б. МИЗУЛИНА

Не исключать, а переписать. Я поясню, у нас есть предложение.

Е.О. МИТЛИНА

Их надо полностью переделывать. И я сейчас расскажу о том, что происходит в моей практике. Женщина, 30 лет, психически не здорова — ее привлекают по статье 156, совершенно не раскрывая, в чем же она все-таки не исполняет свои обязанности и злоупотребляет родительскими правами в отношении своего ребенка. А знаете в чем?

Е.Б. МИЗУЛИНА

В чем?

Е.О. МИТЛИНА

А в том, что у нее в холодильнике нет еды. И это выносят на рассмотрение суда уже в порядке уголовного судопроизводства. И, когда она обратилась в комиссию по делам несовершеннолетних и в органы опеки, чтобы ей помогли, в отношении нее вначале вынесли решение об административном наказании по статье 5.35, а после этого ее привлекли к уголовной ответственности. Плюс она оказалась невменяемой. Женщина приходит, плачет. Дальше включаются органы опеки, детей изымают. Она у нас неподсудна, поскольку невменяема.

Е.Б. МИЗУЛИНА

И не признана недееспособной?

Е.О. МИТЛИНА

И не признана недееспособной.

Е.Б. МИЗУЛИНА

Вот эта небрежность...

Е.О. МИТЛИНА

И, соответственно, ни денежные средства на этих детей не выделяются, ни работа с этой семьей не проводится — ничего. Всё, дети разлучены с матерью, которая является одиночкой.

Что я предлагаю? Вы очень правильно, Елена Борисовна, сказали, что у нас есть Пекинские правила...

Е.Б. МИЗУЛИНА

Да, минимальные стандарты.

Е.О. МИТЛИНА

...что должна быть беспристрастность в отношении детско-родительских отношений. Я считаю, что надо прорабатывать этот вопрос с Федеральной палатой адвокатов и вводить адвокатов по назначению для каждой семьи, которая привлекается по административным правонарушениям.

Е.Б. МИЗУЛИНА

Интересная идея, это было бы... Но тем не менее сейчас же это уже есть.

Е.О. МИТЛИНА

Я давно об этом говорила. Я считаю, что если мы выносим данную проблему в суды, то тогда в соответствии с Конвенцией о правах ребенка, в соответствии с Конвенцией о правах человека необходимо предоставить юридическую помощь.

Е.Б. МИЗУЛИНА

Да, в этом Вы правы.

Е.О. МИТЛИНА

Что касается районных судов, Елена Борисовна, боюсь, что эта процедура не получится по одной простой причине. Если в городе федерального значения (Санкт-Петербурге или Москве) у нас 15–16 районных судов — соответственно, большой нагрузки на судей не будет. А кроме того, если мы говорим об административных правонарушениях за злоупотребление спиртными напитками, например, такая мама никогда не приедет в этот районный суд, если она находится во Владимирской области, а у нас единственный суд, который, допустим, во Владимире, — это Владимирский областной суд. Соответственно, на местах — это мировые судьи.

Поэтому я думаю, что в данном случае необходимо разработать закон таким образом, чтобы у нас мировые судьи тоже могли принимать решения, это достаточно квалифицированные специалисты. Нагрузки на районные суды здесь я не вижу. А вот обжаловать данную процедуру да, действительно, могут в районных судах, кому это будет необходимо.

Мы долго рассуждали, нужно ли оставлять комиссии по делам несовершеннолетних кроме того, что они по административным вопросам. Еще есть такая интересная статья в КоАП — статья 2.22. Это когда несовершеннолетнего до 16 лет задерживают в состоянии алкогольного опьянения и так далее.

С МЕСТА

Статья 20.22.

Е.О. МИТЛИНА

Статья 20.22.

Е.Б. МИЗУЛИНА

Статья 20.22 — нахождение в состоянии опьянения несовершеннолетних, потребление (распитие)... или наркотиков, психотропных веществ.

Е.О. МИТЛИНА

Да. Следом идет статья 5.35, а может быть, даже и статья 156, если ребенок... Вот эти все моменты. Поэтому я предлагаю...

Е.Б. МИЗУЛИНА

И семья наказывается дважды, получается, за одно деяние.

Е.О. МИТЛИНА

У нас, получается, дважды наказывают.

Поэтому я предлагаю на начальном, перестроечном, скажем так, этапе ввести адвокатов, провести эту работу с Федеральной палатой адвокатов. Я думаю, что все пойдут на это, для того чтобы была правовая культура у родителей. Это первое.

Во-вторых, я считаю, что надо полностью изменять законодательство — не только Кодекс об административных правонарушениях, но также и Уголовный кодекс.

И, собственно говоря, не нужно доводить ситуацию до абсурда, потому что комиссия по делам несовершеннолетних в итоге действительно заstopоривает свое решение (это инспекторы по делам несовершеннолетних). Их оттуда надо выводить (это сотрудники правоохранительных органов) и вводить туда профессиональных юристов. Если это не адвокаты, то хотя бы люди с юридическим образованием, которые будут разбираться, а есть ли виновность того или иного лица. Спасибо большое.

Е.Б. МИЗУЛИНА

Спасибо большое.

Если будут готовить специалистов, которых, кстати, одно время готовили... Ведь было время, когда в педагогических

университетах готовили учителей истории и права. И право преподавали три года, то есть это очень хороший блок юридических знаний. И, кстати, очень многие из этих людей потом пошли работать (мне довелось встречаться с выпускниками, я преподавала в Ярославском педагогическом университете) в органы опеки и попечительства. Это люди, которые имеют и педагогическое, что очень важно для работы с детьми, и юридическое образование. И, если бы и в КДН были люди, имеющие такое образование, это очень многое дало бы.

Е.О. МИТЛИНА

Тут очень много проблем на самом деле. Вот Вы говорили про КАС, а на самом деле в административном судопроизводстве могут участвовать только лица, имеющие юридическое образование. Поэтому тоже надо понимать порядок этого обжалования.

Еще один момент. Екатерина Владимировна сказала о том, что надо вносить изменения по срокам давности. Я вас умоляю этого не делать, потому что два месяца — это оптимальный срок.

Е.Б. МИЗУЛИНА

Да. Но обратите внимание (очень правильно, что Ева Олеговна обратила на это внимание): надо менять диспозиции статьи 5.35 и статьи 156. У нас сейчас такие предложения есть, но их надо вносить вместе с поправками в закон № 120. Потому что смотрите, что у нас получилось. В Семейный кодекс сейчас у нас подготовлен огромный пакет поправок по родительно-детским отношениям, сейчас идут согласования внутри. Мы вводим принцип, о котором говорили, — принцип добросовестности родителей при осуществлении родительских прав. Этот принцип означает, что все родители добросовестные. А что значит добросовестность? Он осуществляет свои родительские права и обязанности в соответствии

с правами и законными интересами детей. Если это не так — докажите. Если вы утверждаете, что родитель недобросовестен (не ненадлежащее исполнение, а недобросовестное осуществление), вы докажите.

Что у нас получилось в статье 5.35 и в статье 156? У нас соединены родители, у которых не может быть ненадлежащего исполнения, ну не может (к тому же у них родительский долг, родительское бремя, права — это все в одном флаконе), и лица, специалисты, которые работают с детьми и получают за это заработную плату. У них есть инструкция. Вот они могут не исполнить либо ненадлежаще исполнить свои должностные или служебные обязанности. Вот по отношению к ним это допустимо. Но это одна ситуация.

По отношению к родителям — это недобросовестное осуществление обязанностей. Это другая ситуация. Потому что то, что касается служебных обязанностей, — это прописывается в инструкции, и это потом легче устанавливать и доказывать. А в отношении родителей и иных лиц, на попечении которых находится ребенок, — это другая ситуация. Соответственно, это должно быть разведено. Смотрите, целый комплекс поправок — сначала в Семейный кодекс, потом в федеральный закон № 120, и вот эти поправки в КоАП и Уголовный кодекс.

Вот если бы это все удалось сделать, то я не исключаю... То есть я не являюсь сторонником того, чтобы административные дела в отношении несовершеннолетних передавать в суды. В отношении родителей — думаю, это правильно, обязательно надо передавать. Это взрослые, это другое. А дети — это дети. Комиссия по делам несовершеннолетних, если правильно прописать процедуру, может создать атмосферу, в которой ребенок, приходя на заседание этой

комиссии (а он обязательно там должен быть), не будет испытывать давления судебной процедуры. Как это организуется (я видела в других странах)? Фактически за круглым столом, судьи без мантий. Это все есть у нас в комиссиях по делам несовершеннолетних. И там может быть именно атмосфера хорошего, серьезного разговора, общения, в том числе с ребенком. Поэтому я бы не стала в этой части — административные дела в отношении детей... Но разгрузить комиссии надо. Надо их составить так, чтобы могли быть члены не обязательно на профессиональной основе (кроме, может быть, председателя). Они приходят, но это серьезное... И все-таки объем будет больше.

И плюс, если мы еще наведем порядок относительно определений, терминологии, в части оснований для возбуждения этих дел, наказания, то я думаю, что объем будет совершенно другой. И даже относительно передачи в суды по статье 5.35 уже будет другая ситуация, если мы уйдем от этой терминологии, которая сегодня есть. Туда все что угодно (и топор, извините) можно запихнуть. Ну, все что угодно. Поэтому здесь даже трудно обвинять тех, кто это применяет, и спрашивать, почему они так сделали. Извините, у них служебные обязанности, они перестраховываются. Этим отличается человек, находящийся на службе, — он лучше перестрахуется, чем не сделает, потому что, если он не сделает, его накажут. Вот такой получается формальный подход. А как толковать? Да кто его знает как? Да всё туда. Плохо это, вот не хватает еды в холодильнике — всё туда.

Так что на самом деле законодателям надо в зеркальце посмотреться относительно того, что же получается в законе. Его надо, безусловно, править. Он порождает массу ошибок и делает очень многих людей виноватыми — и родителей, и детей, и

комиссии по делам несовершеннолетних, и органы опеки, то есть всех, кто фактически в этой сфере участвует, тогда как можно сделать эту сферу позитивной.

Пожалуйста, Здобнов Евгений Александрович, заведующий отделом по делам несовершеннолетних администрации губернатора Московской области.

Подготовиться Нечунаеву Владиславу Владимировичу.

Е.А. ЗДОБНОВ

Уважаемая Елена Борисовна, уважаемая Лилия Салаватовна! Мы не в первый раз с вами встречаемся на площадке Совета Федерации для обсуждения вопросов профилактики безнадзорности, защиты прав детей. Сегодня уже много сказано о деятельности комиссий, с чем-то можно действительно согласиться, с чем-то — нет, а что-то нужно, я думаю, обсуждать более широко.

Несмотря на все сказанное, в современной России комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав отводится особая, ключевая роль в работе и в координации деятельности органов системы профилактики. Эти комиссии осуществляют защиту прав и законных интересов детей.

Ежегодно полномочия в сфере деятельности комиссий расширяются. Вы правильно сказали, что с 2013 года в федеральный закон № 120 было внесено достаточно большое количество изменений, которые расширили сферу деятельности региональных и муниципальных комиссий.

Несмотря на то что в 2012 году был протокол правительственной комиссии, в соответствии с которым органам исполнительной власти рекомендовалось создать структурные подразделения, обеспечивающие деятельность комиссий, не во всех

субъектах работа по кадровому обеспечению (то, о чем мы сегодня говорим) была проведена.

Кроме того, отсутствуют единые подходы к определению статуса сотрудников аппаратов комиссий как региональных, так и муниципальных, что влечет за собой нахождение их в штате различных органов системы профилактики, органов образования, социальной защиты, органов по делам молодежи, что не согласуется в первую очередь с положениями федерального закона № 120 и правами и обязанностями тех органов, в состав которых они входят.

С другой стороны, норм, которые бы на федеральном уровне устанавливали единые требования к порядку создания структурных подразделений, обеспечивающих деятельность комиссий, на сегодняшний день нет.

Если посмотреть статистику 2018 года, то деятельность региональных комиссий обеспечивают 182 специалиста (в среднем два человека на регион). Такая же ситуация в принципе складывается и в муниципальных комиссиях — 2,5 тысячи муниципальных комиссий осуществляют деятельность, 5 тысяч человек обеспечивают деятельность (даже меньше, там получается показатель 1,95).

С учетом тех задач, которые ежедневно решаются сотрудниками аппаратов комиссий, их численность ничтожно мала в большинстве регионов страны, к сожалению, и функциональная особенность сведена к обеспечению подготовки материалов к заседанию комиссии. В ряде субъектов по-прежнему деятельность региональных комиссий обеспечивает один специалист. Данная ситуация требует законодательного регулирования и установления минимального количества специалистов, которые обеспечивают деятельность муниципальных комиссий, в привязке к численности

детского населения на муниципальном уровне, а на региональном — с учетом количества таких комиссий и с учетом численности детского населения в регионе.

Не могу говорить за всех, скажу за Московскую область: у нас в законе Московской области все эти нормы предусмотрены. Численность сотрудников аппаратов комиссий исчисляется таким образом — один специалист на 5 тысяч детского населения. Для нас это, с одной стороны, достаточно, с другой стороны — у нас есть возможность установления в ряде муниципальных образований с учетом особенностей их территорий и нахождения там различных учреждений, в том числе воспитательных колоний, специализированных учреждений закрытого типа, большей численности сотрудников.

Если говорить о том, что мы сегодня обсуждали, — об административном законодательстве, я считаю, что нужно подходить к этому вопросу взвешенно, потому что из 517 материалов, которые идут по сводному отчету правительственной комиссии, в отношении законных представителей не все материалы по статье 5.35. Правильно отметили коллеги, что там есть и материалы, которые составляются на родителей по факту появления несовершеннолетних в состоянии алкогольного опьянения, и их количество я сравниваю с нашей региональной статистикой. Их количество составляет от 15 до 30 процентов, то есть количество дел именно по статье 5.35 меньше — порядка 15–30 процентов от той цифры, которая сегодня в отчете имеется.

Если говорить о передаче административной практики судам, то здесь не нужно забывать о том, что комиссии, как органы системы профилактики, должны знать эти семьи, знать их проблемы. На сегодняшний день комиссия, рассматривая материалы,

устанавливает причины и условия, которые способствовали этим правонарушениям. Коллеги приводили отдельные примеры по регионам о том, что не было продуктов питания. У нас на территории субъекта действует постановление губернатора № 139 о раннем выявлении случаев нарушения прав детей. И на сегодняшний день его правоприменительная практика сводится к тому, чтобы как раз оказать помощь семье, оформить те или иные документы. Если семья не может обеспечить надлежащие условия проживания детей — оказать ей, соответственно, необходимую помощь, в том числе по приобретению каких-то продуктов питания, если она не имеет средств к существованию, провести ремонт. Большая работа проводится некоммерческими организациями, которые подключаются к работе с семьей.

И если говорить в целом о работе, то такая помощь оказывается тысячам семей и тысячам несовершеннолетних. И повторность совершения правонарушений после проведения индивидуальной профилактической работы с каждым годом снижается.

Если говорить о показателях работы, то за последние пять лет преступность на территории Подмосковья сократилась в два раза. Количество семей, которые находятся в социально опасном положении, сократилось в полтора раза — с 10 тысяч до 6,5 тысячи. И это благодаря тому, что выстраивается определенная система работы комиссии, обеспечивается комплексный подход к решению проблем в семье.

Основной задачей для комиссий, для органов системы профилактики Подмосковья на сегодняшний день является сохранение кровной семьи. Реализуются различные проекты, в том числе и по отказам от новорожденных. То есть на сегодняшний день

основная задача комиссии, как коллегиального органа, — сохранить семью и сделать так, чтобы несовершеннолетние, которые вступили в конфликт с законом и попали в поле зрения комиссии, были в том числе конкурентоспособными.

Что касается административной практики, в принципе все вопросы, которые у нас закреплены, и те административные материалы, которые рассматриваются на заседаниях комиссий... Кодекс об административных правонарушениях четко предусматривает и прописывает процедуру их рассмотрения.

То, что не соблюдаются определенные положения, о чем как раз сказала Людмила Николаевна, — да, действительно, такие факты имеют место, но это единичные случаи. Нам нужно смотреть на картину в целом, а не на вот эти отдельно взятые ситуации.

Е.Б. МИЗУЛИНА

Евгений Александрович, вот здесь не могу с Вами согласиться. Если закон допускает, мы не можем сегодня сказать, это единичные случаи или нет. Знаете, в каком случае мы можем сказать? Если мы затребуем все эти 600 с лишним тысяч административных дел, проанализируем их (или хотя бы больше половины — минимум 10 тысяч дел надо проанализировать) и, соответственно, сделаем выводы, это единичные случаи или все-таки нет. Вот тогда это будет репрезентативно. А так, раз закон допускает, мы должны закон здесь просто поправить, чтобы исключить вот это доказывание друг другу, единично это или не единично.

Может быть, Вы правы и Людмила Николаевна.

Е.А. ЗДОБНОВ

Елена Борисовна, здесь есть еще одна составляющая — в принципе в рассмотрении дел об административных правонарушениях обязательно участвует прокурорский работник,

который осуществляет надзор за соблюдением федерального законодательства. *(Оживление в зале.)*

Е.Б. МИЗУЛИНА

Но Вы понимаете, что это все тоже одна сторона. Неужели прокурорский работник будет оспаривать то, что другие представили органов власти сделали? Как правило, нет. Тем более не он предъявил иск. *(Оживление в зале.)* Если он предъявляет иск — это другое дело.

То есть ситуаций, могу вам сказать, где бы прокуратура занимала другую позицию, я не знаю. Вот это единичные случаи, я таких не знаю. *(Оживление в зале.)*

Е.А. ЗДОБНОВ

Из общего количества обжалованных материалов как раз 50 процентов — это протесты прокуроров.

Е.Б. МИЗУЛИНА

Это другое дело — когда они инициаторы.

Е.А. ЗДОБНОВ

Да. Спасибо.

Е.Б. МИЗУЛИНА

Но они могут давить, в том числе на суд и на комиссию по делам несовершеннолетних в силу своего статуса. Этот фактор тоже имеет место.

Е.В. ИЛЬГОВА

Елена Борисовна, разрешите реплику маленькую?

Е.Б. МИЗУЛИНА

Нет, Екатерина Владимировна, потом добавите.

Нечунаев Владислав Владимирович, юрист Общественного уполномоченного по защите семьи в городе Санкт-Петербурге и

Ленинградской области, руководитель движения "Отдельный дивизион" (я первый раз слышу).

Подготовиться Ворониной Марии Алексеевне.

А что это за организация — "Отдельный дивизион"? Какое-то военное название. Вы боретесь?..

В.В. НЕЧУНАЕВ

Давно у нас эта организация.

Е.Б. МИЗУЛИНА

Да? Просто название — как армейское, военное. У вас там фронт.

Пожалуйста, Владислав Владимирович. Очень большая просьба — кратко.

В.В. НЕЧУНАЕВ

Уважаемая Елена Борисовна, уважаемые коллеги! Буду очень краток.

Во-первых, мы поддерживаем предложение о том, чтобы полномочия комиссий по делам несовершеннолетних по рассмотрению дел об административных правонарушениях передать в судебные органы. Будут ли это мировые суды или суды общей юрисдикции — тут можно отдельно подумать. Но сама идея, мы считаем, абсолютно правильная, потому что вершить правосудие все-таки должны суды, и они имеют и соответствующие компетенции, и опыт.

Что касается опасений по поводу того, что суды будут завалены соответствующими делами, то мы думаем, что при передаче этих полномочий в судебные органы количество этих дел сократится, потому что, зная о том, что эти дела будут рассматривать профессиональные судьи, количество административных протоколов, мы считаем, будет резко сокращено.

Е.Б. МИЗУЛИНА

Более ответственно...

В.В. НЕЧУНАЕВ

Да, то есть более ответственно будут подходить к составлению протоколов и передаче дел на рассмотрение судов.

Е.Б. МИЗУЛИНА

А сейчас комиссия всё...

В.В. НЕЧУНАЕВ

Если уж нельзя на данном этапе развития нашего общества полностью отказаться от деятельности комиссий по делам несовершеннолетних (мы считаем правильной идею передачи функции по рассмотрению дел об административных правонарушениях в судебные органы), то полагаем, что возможно на данном этапе рассмотреть вопрос о концентрации в комиссиях по делам несовершеннолетних координирующей функции.

В частности, здесь говорилось о том, что у нас очень много различных видов учета. И каждый субъект профилактики практически имеет свой вид учета несовершеннолетних, или семей, или детей, и порядок принятия решений в части постановки семей или детей на учет абсолютно непрозрачен. И принимаются эти решения абсолютно непонятно.

Можно подумать (ставим этот вопрос на обсуждение) о том, чтобы такие полномочия — по принятию таких решений — передать комиссиям по делам несовершеннолетних, чтобы именно они принимали решения о постановке детей, семей на соответствующий учет, а органы профилактики ходатайствовали. Тогда это будет определенная процедура. Данное решение можно будет оспорить, если с ним заинтересованное лицо не согласено. И должен быть предусмотрен порядок снятия с учета, о чем вы говорили.

Соответственно, если это передать единому органу, например комиссии по делам несовершеннолетних, то процедуры постановки на учет, снятия с учета, цели этого учета будут, как нам кажется, все-таки более системными и правильными, будут отвечать основным задачам защиты прав семей и детей.

И последнее. Коль мы, как я сказал, на данном этапе считаем, что комиссии по делам несовершеннолетних должны остаться, то должны быть разработаны критерии оценки эффективности работы этих комиссий, потому что в настоящий момент никто не может сказать, как оценивается их работа, по каким критериям, какую комиссию по делам несовершеннолетних можно признать хорошо работающей, эффективно работающей, а какую нет, по каким критериям это осуществляется. В каждом регионе это делается по-разному, и зачастую это вообще не делается. То есть оценка эффективности работы комиссий зачастую не проводится.

Поэтому мы предлагаем ввести какие-то единые критерии оценки эффективности работы комиссий. И в числе этих критериев не должно быть таких параметров, как большое количество привлеченных к ответственности родителей, детей и так далее. Наоборот, если семья состояла на соответствующем учете и комиссия ее сопровождала, и в дальнейшем родители были лишены родительских прав, то, например, такое решение будет считаться отрицательным показателем деятельности комиссии. То есть необходимо разработать такие единые критерии эффективности работы (деятельности) комиссий, чтобы они действительно способствовали укреплению института семьи, защите материнства и детства и прав детей. Спасибо.

Е.Б. МИЗУЛИНА

Спасибо.

Но тот критерий, который Вы привели, тоже очень спорный. Да, не сразу лишили, максимально работали с семьей, а потом стало очевидно, что ничего не сделаешь, тем более если совершено преступление. Поскольку сейчас мы будем менять основания для лишения и ограничения (действительно, лишение — крайняя мера), то как же вменять это комиссии? То есть тут тоже возникает вопрос. Нельзя так формально подходить — если не добились того, что семья полностью восстановилась, значит, комиссия по делам несовершеннолетних виновата. Тогда вся профилактика, понимаете... Критерии оценки эффективности профилактики нельзя подводить к тому, что она всегда удачна. В жизни она может быть и неудачной (доля, динамика учитываются), всегда какой-то процент будет неудачным. Вопрос в том, что, может быть, динамики нет. Вы пример привели неудачной профилактики, если так можно сказать, но не знаю, насколько это корректное применение. Но такая доля будет всегда. Вопрос в динамике — она увеличивается, не увеличивается, какова общая доля тех, кто на учете состоит.

В общем, это лишний раз доказывает, что критерии оценки эффективности деятельности комиссий по делам несовершеннолетних — вопрос непростой. Давайте сначала действительно разграничим все компетенции, изменим законодательство, сделаем его прозрачным, понятным, определим статус комиссий и так далее, тогда потом, может быть, можно организационно решать вопросы о критериях оценки эффективности. Это будет лучше видно в прозрачной системе. Спасибо.

Слово предоставляется председателю территориальной комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав Ленинского района города Севастополя Ворониной Марии Алексеевне.

Подготовиться Крылатовой Татьяне Александровне.

М.А. ВОРОНИНА

Добрый день, уважаемые участники парламентских слушаний! Елена Борисовна, благодарна Вам за возможность выступить с докладом.

Каждый пятый житель нашего города — ребенок. Для детей правительство Севастополя построило восемь детских садов, закупило 1300 комплектов мебели, открыло новые группы на 4600 человек, детский технопарк "Кванториум", отремонтированы школы, детские лагеря, спортивные сооружения, парки и скверы. В ближайших планах — ввод в эксплуатацию еще семи детских садов. Но главная задача власти — сделать каждого ребенка счастливым.

Севастопольские комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав переданы в ведение департамента общественной безопасности города не случайно. В первом полугодии 2018 года 144 семьи, в которых 313 детей, находились в социально опасном положении, 138 подростков состояли на учете за совершение различных правонарушений, 32 ребенка находились в организациях для детей-сирот, 17 — в центре помощи детям, оставшимся без попечения родителей, один несовершеннолетний севастополец — в исправительной колонии в Краснодарском крае, пять родителей отказались от шести новорожденных детей, трое лишены родительских прав.

Упущения в воспитании детей, ненадлежащая работа государственных органов в этой сфере привели к росту подростковой преступности в целом в городе на 30 процентов, в 1,5 раза увеличилось число несовершеннолетних рецидивистов. Эти тревожные сигналы требовали принятия кардинальных мер.

На тот момент комиссии находились в ведении разных департаментов, городская — департамента образования, а районные — департамента по взаимодействию с органами местного самоуправления. Их председателями были главные и ведущие специалисты без опыта руководящей работы, а некоторые без юридического образования. Конечно, правоохранительным органам и прокуратуре работать с ними было удобно, комиссии полностью полагались на их квалификацию. По решению губернатора все комиссии по делам несовершеннолетних 24 сентября 2018 года переданы в одни руки — в департамент общественной безопасности. Комиссии возглавили сотрудники с высшим юридическим образованием и опытом работы в правоохранительных и судебных органах.

Первые месяцы работы комиссии заседали практически ежедневно. Рассмотрены тысячи вопросов и дел об административных правонарушениях, проведены сотни проверок с выходом в неблагополучные семьи. Нередко административные производства возбуждались при отсутствии события либо состава правонарушения. В материалах содержались противоречивые сведения о месте и времени совершения подростками проступков, отсутствовали необходимые процессуальные документы. Вскрыты факты фальсификации работниками райотделов полиции протоколов об административных правонарушениях, из-за чего невиновные лица могли быть привлечены к ответственности, а также укрытие тяжкого преступления от учета и регистрации — в результате злоумышленника, реализующего синтетические наркотики детям, никто не искал. В тесном взаимодействии с руководством Управления МВД России по городу Севастополю эти факты пресечены. Тенденцию роста подростковой преступности комиссиям

удалось переломить, и по итогам прошлого года она уменьшилась на 17 процентов. Планку снижать не будем.

Недорабатывают и органы опеки и попечительства. К примеру, один юный горожанин потерял в автокатастрофе родителей. Его взяли на воспитание родственники, которые переехали в его городскую квартиру, а он — в село Бахчисарайского района. Только после вмешательства комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав жилищные права сироты восстановлены, а ушлые родственники из его квартиры выписаны.

Не умаляя важности административной практики и профилактики правонарушений несовершеннолетних, губернатором города комиссии ориентированы на оказание реальной и всеобъемлющей помощи нуждающимся детям, пропаганду законопослушания, здорового образа жизни, вовлечение в занятия спортом высоких достижений и приобщение к мировой культуре. Перед комиссиями поставлена задача охватить всех севастопольских детей, а не только трудных и неблагополучных подростков.

Для популяризации семейных ценностей, пропаганды материнства и детства комиссии по делам несовершеннолетних 1 июня в обновленном парке Победы провели "Парад колясок". Организована беспрецедентная рекламная кампания. К участию в мероприятии привлечены спонсоры, общественные организации и уполномоченный по правам ребенка. Перед парадом губернатором города 21 многодетной семье вручены свидетельства о праве на единовременную денежную выплату на покупку квартиры, 10 матерям-одиночкам — детские коляски. Все участники парада получили дипломы и детское питание премиум-класса, 15 полуфиналистов и 15 финалистов — призы от спонсоров: билеты на театральные представления, игрушки, наборы детского питания

на полгода и другие подарки. Занявшие 1-е, 2-е и 3-е места получили денежные призы от правительства Севастополя, 15, 10 и 5 тыс. рублей соответственно.

Парады колясок в этот день проходили по всей стране. В подмосковных Люберцах, Орехово-Зуеве и Домодедове они собрали от 13 до 17 участников, в Иванове — 29, в Омске и Пензе — по 40. Рекорд Белоруссии (в Гродно) — 75 колясок. А рекорд России (в нашем городе-герое Севастополе) — 190. Он зафиксирован экспертами Книги рекордов России (выдан соответствующий сертификат).

Однако комиссии столкнулись с проблемами, для разрешения которых нужна ваша помощь. Так, наше внимание привлекли объявления об обналичивании материнского капитала. Мы выяснили, что под видом кредитных кооперативов орудуют мошенники. Они якобы дают родителям заем в 450 тыс. рублей, часть денег на покупку земельных участков в Астраханской, Челябинской или Омской областях, застройка которых не предполагается. Основная часть материнского капитала — в счет оплаты их услуг, а заем реально погашается материнским капиталом. По информации Пенсионного фонда, в Севастополе в 1430 случаях денежные средства по сертификатам выплачены по займам, полученным в этих кредитных кооперативах. В итоге вместо денег и жилья у матерей — угроза тюремного заключения. Факт обналичивания материнского капитала образует состав преступления, предусмотренного частью 2 статьи 159 Уголовного кодекса Российской Федерации, — до шести лет лишения свободы.

Комиссиями проводится разъяснительная работа, срываем эти объявления с остановок, заборов, номера телефонов блокируем автодозвоном, информируем правоохранительные органы,

обеспечиваем выступления обманутых матерей по местному телевидению.

Мы направили все имеющиеся материалы с названиями потребительских кооперативов, сведениями об оформляющих сделки нотариусах, данными из Пенсионного фонда в прокуратуру. Процессуальных решений не последовало — ни одного уголовного дела. Организаторы преступных схем к ответственности не привлечены, даже вопрос так не ставится.

И второй момент — это семейное обучение. В Севастополе на семейном обучении находится 231 ребенок, большинство — из неблагополучных семей. Их родители привлекались к ответственности за ненадлежащее исполнение обязанностей по воспитанию детей.

К примеру, ученица гимназии № 7 восьмилетняя София Малофеева полгода не посещала занятия, постоянно находилась в квартире с отцом. Комиссией он привлечен к административной ответственности за неисполнение обязанности по ее обучению. Никому не удастся пообщаться с девочкой. Многочисленные попытки органов системы профилактики при наличии вынесенного по ходатайству Следственного комитета судебного постановления об обыске жилища безуспешны. Мнимым решением проблемы стал ее перевод на семейное обучение. Даже заявление о выборе этой формы написано с многочисленными грамматическими ошибками. Чему может научить такой отец?

К сожалению, правоприменители не могут обеспечить системный контроль за исполнением родителями таких учащихся обязанности по получению детьми общего образования. Сейчас порядок семейного обучения регулируется не законами, а лишь информационными письмами, которые не только упускают ряд

важных вопросов, таких как порядок возвращения не прошедших аттестацию детей обратно в школу, но и необязательны для исполнения. Необходимо законодательно закрепить единообразный подход к реализации такой формы обучения. Спасибо за внимание. Доклад окончен.

Е.Б. МИЗУЛИНА

Спасибо Вам большое.

Вот Лилия Салаватовна записывает по поводу семейного образования. Это немножко не относится к теме наших парламентских слушаний, но на заметку Лилия Салаватовна это берет, и профильный комитет, в котором она работает.

Крылатова Татьяна Александровна, научный сотрудник Центра психического здоровья, детский психиатр.

Подготовиться Тропиной Людмиле Ивановне.

Так как время у нас уже истекает, просьба кратко.

Т.А. КРЫЛОВА

Хорошо. Я постараюсь тоже быстро.

Комиссия по делам несовершеннолетних — это образование административно-общественное, поэтому ее деятельность во многом зависит от того, как мы вообще представляем нашу жизнь. И я, конечно, очень благодарна специалистам, которые занимаются юридической составляющей, и понимаю, насколько трудно здесь решать эти вопросы в очень сложном мире, в котором мы живем. Елена Борисовна делает, конечно, огромную работу, очень скрупулезно старается из того, что мы имеем, сделать что-то, что можно использовать в жизни.

Комиссии по делам несовершеннолетних имеют свою столетнюю историю. И на первых этапах комиссии предпринимали очень и очень интенсивные действия, для того чтобы вытащить

наших детей буквально из критического состояния. В дальнейшем, на каких-то этапах, комиссии как-то теряли свои активы из-за того, что в них не формировалась, может быть, достаточная интенсивность, и они действительно были уже несколько такими свадебными генералами.

Почему я все-таки хотела бы сделать акцент, как я заявила в теме своего доклада, на идеологических моментах? Дело в том, что мы находимся в таком поле, где идеологии, по сути дела, не существует. В нашей Конституции (статья 13) идеология, по сути дела, не прописана, вернее, там отмечено, что идеологии нашей нет (нашей, государственной), а есть множество идеологий, которые формируют наше понимание жизни. И это, безусловно, влияет на наши семьи и, естественно, на детей.

Когда мы в том числе имеем документы при работе КДН, мы видим очень много контента, который буквально наполнен различными рекомендациями, и очень противоречивыми. Потому что, когда много идеологий, в голове, как говорится, ничего не происходит, происходит полный хаос.

Я хотела... И, может быть, в какой-то степени у меня такой посыл возник, потому что мы в очередной раз в нашей врачебной практике получили такой документ, как МКБ-11, — тот документ, по которому мы должны работать, устанавливать диагнозы и тоже проводить определенную работу с нашими больными.

Е.Б. МИЗУЛИНА

Международная классификация болезней?

Т.А. КРЫЛОВА

Да-да, Международная классификация болезней, где понятие психической болезни размывается.

Мало того, там существуют очень неблагоприятные вещи, с которыми мы столкнемся в ближайшее время. Это изменение статуса гендерных проблем. Они уходят из психиатрической позиции в соматическую. И поскольку мы знаем, что в мировой практике сейчас идет очень активная гендерная экспансия, то есть наши дети будут подвергнуты большой атаке с этих позиций. Поэтому мы должны все эти вещи принимать во внимание.

Е.Б. МИЗУЛИНА

Традиционное скоро станет психической болезнью?

Т.А. КРЫЛОВА

Для нас это будет одной из проблем, которая существует и на сегодняшний день. Я достаточно много просмотрела контента. К сожалению, все документы, которые идут по отчетам, по планам и так далее, так или иначе имеют все эти ювенальные вещи, и надо как-то думать, что с этим делать, надо их вычищать. Потому что работа интенсивная, сложная, как я поняла, и координационно важная — но тем не менее она должна быть единой. Идеологическое поле надо отстаивать. Без этого мы не решим никаких вопросов. Сколько бы мы ни пытались здесь все это "причесать" — ничего не получится, если мы не будем отстаивать нашу глубинную идеологию, для того чтобы защитить семью и детей в том числе от тех неблагоприятных вещей, которые на них надвигаются.

Поэтому я (может быть, это не совсем своевременно, но тем не менее) обратилась бы к нашему собранию, с тем чтобы мы все-таки так или иначе думали о том, что в Конституцию надо какие-то изменения вносить, безусловно, для того чтобы не было этой сумятицы. Потому что наш контингент, наши больные особенно подвергнуты различным тяжелым потрясениям, и они попадают в эти КДН. И КДН не знают, что с ними делать, потому что нет

консенсуса, в голове не сложено, что делать. А дальше уже есть какие-то требования, которые мы должны якобы выполнять. Но мы их выполнять не должны. Мы не должны их выполнять. Поэтому я прошу наше высокое собрание подумать об этих очень серьезных вещах. Спасибо.

Е.Б. МИЗУЛИНА

А эта МКБ-11 будет обязательной, как и все предыдущие?

Т.А. КРЫЛОВА

Вы знаете, это декларативные документы, но тем не менее до 2021 года мы должны их адаптировать.

Е.Б. МИЗУЛИНА

Понятно. Но они идеологически как бы... Спасибо.

Т.А. КРЫЛОВА

Я знаю, что у нас специалисты к этому отнеслись с большой настороженностью и будут, конечно, что-то делать, но мы это должны знать.

Е.Б. МИЗУЛИНА

Хорошо. Спасибо, Татьяна Александровна.

Лилия Салаватовна, тоже обратите внимание. Но это не совсем ваша тема, это тема Рязанского.

Тропина Людмила Ивановна, председатель межкомиссионной рабочей группы общественной палаты Московской области по защите прав несовершеннолетних, профилактике совершенных ими и в отношении их противоправных деяний. Пожалуйста.

Приготовиться Волковой Альбине Васильевне. И мы завершаем.

Л.И. ТРОПИНА

Добрый день, уважаемые коллеги! Спасибо за приглашение на обсуждение столь важного лично для меня вопроса, потому что я этому посвятила очень много лет.

Прежде всего, я хотела бы сказать (и обратить ваше внимание), что сегодня здесь нет, кроме, может быть, одного, председателей комиссий. Ну, мало, скажем. Точно так же зачастую их не бывает на заседаниях, которые проводятся. Это очень важный момент.

Комиссия — это, безусловно, уникальные наши, отечественные опыт и институт. Мы говорим о традициях — пожалуйста, это коллегиальность и соборность, это очень важно. С участием общественности. Сегодня закон не запрещает общественности принимать участие в заседаниях комиссий в качестве членов комиссий.

Вы знаете, я абсолютно уверена, что современная модель комиссии по делам несовершеннолетних — это модель комиссии по делам несовершеннолетних Московской области, которая обсуждалась в течение многих лет и на заседаниях правительственной комиссии по делам несовершеннолетних. С нас брали пример. Но, к сожалению, это было до конца 2012 года. И не потому, что это я была освобожденным председателем комиссии по делам несовершеннолетних, а потому что только освобожденный председатель комиссии может организовать работу. Сегодня внесено изменение в законодательство, к сожалению. Я просто рыдала, когда это увидела. Раньше было запрещено, чтобы руководитель субъекта системы профилактики был председателем комиссии, сегодня это так.

Далее. Высокий статус ответственного секретаря комиссии по делам несовершеннолетних. Это был начальник отдела структурного подразделения. Это очень важно.

Если мы вспомним советский опыт, то ответственный секретарь комиссии утверждался на депутатской сессии. То есть, знаете, как только мы внимательно и ответственно отнесемся к межведомственному взаимодействию, только после этого очень многие поймут значение этого института.

Ведь проблема в чем? Люди зачастую не хотят работать друг с другом, каждый хочет идти впереди. Понимаете? И этот подход на уровне Федерации, когда... Вспомните, ответственный секретарь комиссии был в министерстве соцзащиты, потом он был в МВД, сегодня он в министерстве образования. Я знаю всех этих людей, уважаю их, знаю, что они делают очень многое, но нельзя это делать факультативно, это самое главное.

Понимаете, ведь у сотрудников комиссий и вообще у субъектов системы профилактики эта тема давно наболела. Собственно говоря, за это время, с начала 90-х годов, уже выросло целое поколение людей, которые и не знают, как выглядит система, поколение людей, которое нас, профессионалов, выталкивает и не желает слышать, не желает вместе работать. Вот что сегодня опасно! Собственно, я лично с этим столкнулась. И поэтому мы очень много писали президенту.

Елена Борисовна, если Вы помните, я где-то в 2007 году даже выступала на заседании комитета, когда Вы работали в Государственной Думе.

Е.Б. МИЗУЛИНА

Да.

Л.И. ТРОПИНА

Что важно? Конечно, важно то, что нужен закон. И мы описывали в наших письмах, что нужна процессуальная регламентация с самого первого момента. Я не буду говорить об этих

нюансах, потому что здесь сидят профессионалы и это им понятно. И те ошибки, а зачастую трагедии, которые нам известны, происходят потому, что непрофессиональные люди и четко не регламентировано, есть субъективный подход.

Но я вам хочу сказать (во всяком случае, по собственному опыту работы): почему тогда мы написали закон? Почему четко прописано, что 5 тысяч человек приходится на одного сотрудника? То есть есть аппарат комиссии, и не удалось сделать в районах освобожденных председателей комиссий, но зато освобожденные заместители председателей комиссий — люди профессиональные, но, конечно, не лишены субъективного подхода в силу того, о чем мы с вами уже говорили. Скажите, пожалуйста, зачем сегодня региональной комиссии постоянно заваливаться материалами и рассматривать материалы о допуске судимых к работе? Это действительно совершенно не их функция. С этим нужно расстаться.

Вы знаете, я категорически протестую против того, чтобы административную юрисдикцию передавать в суды. Давайте мы с вами определимся: есть программа "минимум" и есть программа "максимум", что делать сегодня комиссиям.

Я опять же при всем уважении к Екатерине Владимировне... Определили научный центр в Саратове. Понимаете, этим нельзя заниматься факультативно, этим нужно заниматься серьезно. И за это время, собственно, ничего не сделано, кроме констатации того, что нам уже было известно. И я думаю, что можно было бы уже давно и через Саратовскую областную Думу внести законопроект, и у себя порядок навести, потому что у вас структурное подразделение называется органом исполнительной власти. Поэтому я думаю, что порядок нужно наводить, наверное, начиная с Саратова (во всяком случае, мне так кажется). *(Оживление в зале.)*

Еще момент — статья 5.35. Представьте себе, что мы с вами находимся на заседании комиссии, заходит человек. Во-первых, нужно прекратить в системе МВД эту кампанейщину со статьей 5.35. Хотя при этом опять же я могу оправдать их в чем ("оправдать" — в кавычках)? Не работает система. Иногда у них единственный инструмент, чтобы привести маму или родителей в порядок (это я утрирую немного, это с их точки зрения), — это сделать вот это. Поэтому, конечно, умные, профессиональные люди прекращают эти дела, они их возвращают, и очень много этого делается. Просто нужно, конечно, проанализировать эту практику.

Дальше. Когда мы говорим о нарушениях (и вообще было поручение президента действительно проанализировать эти факты отобрания детей), зачастую мы говорим на совершенно разных языках, потому что, когда нет единых подходов, отсюда, собственно говоря, и все беды.

Возвращаюсь к заседанию комиссии. Рассматриваем материал. Понимаете, здесь находятся все субъекты системы профилактики. Общественные... Значит, нужно определить квоты участия общественности, чтобы не допустить этих нарушений. Но здесь тогда помощь приходит, на этом заседании, она приходит здесь и сейчас. Понимаете? Ну, мы же знаем, как рассматриваются сегодня материалы в судах по тому же лишению — ни частных определений, ничего нет абсолютно.

То есть сегодня можно, конечно, думать на будущее, но только тот, кто вносит это предложение, должен обосновать. Я обосновываю другое: нужно срочно заняться действительно законом о комиссиях, законом № 120.

Е.Б. МИЗУЛИНА

Людмила Ивановна время.

Л.И. ТРОПИНА

Смотрите, еще момент. Сегодня нужно пересмотреть все полномочия каждого субъекта системы профилактики, прежде всего в рамках самого этого министерства и дальше, чтобы опытные эксперты, которые проработали хотя бы не менее 10 лет, которые прошли ногами по земле, судили об этой системе профилактики. Нельзя сломать систему комиссий, просто нельзя.

Тема помощи семье здесь и сейчас через статью 5.35... Но мне очень понравилось, и я тоже об этом думала... Вот знаете, иногда по статье 5.35 — чуть ли не каждый день. Ну, не могут справиться. Поэтому нужно посмотреть. Может быть, статья 5.35, но только, естественно, когда есть причинная связь между событием и привлечением к ответственности. Дальше, через какое-то время, — еще. А потом, может быть, третий раз. Вот уже тогда — привлечение к уголовной ответственности. Во всяком случае, по признаку повторности надо посмотреть, но только на основании конкретных примеров.

Я тоже занималась всякими жалобами и в аппарате уполномоченного по правам человека. Ведь еще Памфилова все это писала в своем докладе за 2014 год. Более того, считали по статье 5.35 и отобрания, писали Генеральному прокурору. Совершенно безмолвствует прокуратура тоже. Это безобразие. Спасибо.

Е.Б. МИЗУЛИНА

Спасибо, Людмила Ивановна. Опыт показывает, что лучше самим сесть и сделать. Спасибо.

Для сведения. Уважаемые коллеги, среди нас — представители комиссий по делам несовершеннолетних из 26 регионов. Из них семеро — председатели комиссий по делам несовершеннолетних

различного уровня, 17 – заместители председателей либо ответственные секретари и два специалиста. Так что на самом деле хорошее представительство.

Мы благодарим вас и надеемся (хотя многие из вас сегодня не выступили, но вы здесь с нами работаете, это очень серьезно), что вы представите свои предложения либо в поддержку того, что уже есть в проекте рекомендаций, либо в части того, что, вы считаете, должно быть отражено. Спасибо.

Пожалуйста, Альбина Васильевна.

И одну минуту Мазурову предоставляю, и всё, завершаем.

А.В. ВОЛКОВА

Хорошо, я очень быстро.

Е.Б. МИЗУЛИНА

Альбина Васильевна Волкова, член Союза журналистов России, член Ассоциации юристов России, член городского совета при общественной палате Нижнего Новгорода. Пожалуйста.

А.В. ВОЛКОВА

Прежде всего, очень приятно, что сегодня большинство участников наших слушаний сошлись в главном – что административные функции у комиссий надо забирать и передавать судам. Это самое важное. Это действительно уже в практике назрело, это необходимо.

Я как раз по этому поводу хотела делать свой доклад. Почему? Потому что комиссии у нас являются не просто координаторами профилактики безнадзорности, но они созданы и сформированы в системе исполнительной власти. И поэтому у нас получается, что те же самые люди, которые сами проводят обследование жилищных условий и выносят акты, протоколы, постановления, в комиссиях заседают и выносят решения. Это невозможно. Ведь мы не можем

представить себе, чтобы суд сам проводил дознание, следствие и сам выносил решение. Такого просто не бывает.

Е.Б. МИЗУЛИНА

Это можно представить, но не дай бог.

А.В. ВОЛКОВА

Нет, но у нас ведь по аналогии получается то же самое.

Е.Б. МИЗУЛИНА

Да-да, правда. Я согласна.

А.В. ВОЛКОВА

И поэтому я очень рада, что большинство людей согласны, что это надо однозначно передавать судам, и все-таки, я считаю, скорее всего, судам федеральным.

Далее. Здесь говорили (я уже просто дополняю) о том, что суды будут загружены. Суды можно разгрузить, и это необходимо делать, потому что у нас в комиссиях полностью отсутствует прокурорский надзор.

Людмила Николаевна и Елена Борисовна привели прекрасные факты, когда у нас нарушается порядок вынесения постановлений, составления протоколов. А где прокурор в это время? Прокурор присутствует у нас на всех заседаниях и, извините, изображает: ничего не вижу, ничего не слышу и ничего не скажу. Где у нас ответственность? Полное отсутствие ответственности (кстати, я об этом уже говорила у нас в областной прокуратуре), потому что у нас прокурорский надзор имеет номинальную функцию, и не только по КДН, но и по опеке, и в судах. А у меня даже в суде был случай, когда прокурор пытался вменить родителю неправильное заполнение органом опеки акта обследования жилищных условий, когда мне пришлось ему прямо в суде объяснять, кто же здесь виноват и кто

должен знакомиться с материалами дела и следить хотя бы просто за самой процессуальностью.

И в данном случае, когда выявляются такие факты, о которых говорит Людмила Николаевна, когда есть уже констатация, конкретно мы видим, что протокол составлен с нарушением, постановление вынесено с нарушением, я считаю, автоматически должны наказываться виновные лица, которые эти нарушения допустили (примерно как в ПДД), автоматически. Пока у нас не будет ответственности тех органов, которые нарушают, мы можем 10 законов поменять, и результат будет небольшой.

Дальше.

Е.Б. МИЗУЛИНА

Альбина Васильевна, позволю себе с Вами не согласиться.

А.В. ВОЛКОВА

Что?

Е.Б. МИЗУЛИНА

Давайте сначала поменяем закон, а потом посмотрим.

А.В. ВОЛКОВА

Нет, закон — бесспорно. Это даже сомнению не подлежит, закон надо менять.

У меня были предложения по внесению изменений.

Е.Б. МИЗУЛИНА

Передайте, пожалуйста, их в письменном виде, ладно?

А.В. ВОЛКОВА

Обязательно. Вот я сейчас просто частично коснусь...

Е.Б. МИЗУЛИНА

Спасибо. Да, это очень важно.

А.В. ВОЛКОВА

У меня шесть предложений по внесению изменений. И, самое главное, я считаю, что возбуждение административных дел должно быть передано прокурорам, которые будут проверять процессуальность документов. Процессуальность документов они должны проверять, это необходимо.

Е.Б. МИЗУЛИНА

Альбина Васильевна, вот это нереально. Я думаю, это нереально.

А.В. ВОЛКОВА

У меня такое предложение. Я думаю, об этом стоит подумать.

Е.Б. МИЗУЛИНА

Хорошо. Пусть как предложение будет, потому что это очень важно.

А.В. ВОЛКОВА

Спасибо.

Е.Б. МИЗУЛИНА

Иногда что-то кажется (я могу вам сказать: не один раз убеждалась) на первый взгляд абсурдным, а потом оказывается, что вообще-то идея правильная. Так что пусть будет это предложение.

Пожалуйста, Мазуров Алексей Юрьевич, Пермский край.

А.Ю. МАЗУРОВ

Так как мало времени, я буду краток.

Е.Б. МИЗУЛИНА

Да, кратко.

А.Ю. МАЗУРОВ

Я выступаю с позиции правозащитника на заседаниях комиссий по делам несовершеннолетних. Занимаюсь этим пять лет, во многих заседаниях участвовал. Могу сказать, что касается типичных нарушений (я про нарушения должен был говорить) — у

меня их 10 пунктов было. Это никакие не частные проявления, это наблюдается по всей стране. Я, как координатор РВС по Поволжью, слежу за всеми 60 регионами, в том числе за Москвой.

По поводу некоторых вещей, о которых было сказано. Тезис отмечу. Подавляющее большинство граждан совершенно не готовы к тому, с чем они столкнутся. Вот никто из всех моих подопечных никогда не был готов. Что порождает это процессуальное беззаконие, которое творится? Какая ужасная системная проблема вылезла? В нашу организацию стали все чаще и чаще обращаться люди, которые имеют конфликт любого рода с администрацией, школой, детским садом, больницей и всеми иными субъектами профилактики, координацией работы которых и занимаются КДН. То есть фактически комиссии стали использовать как инструмент давления на неугодных родителей: тетради не купили — пожалуйста.

Далее. Да, неправомерно принятое постановление можно обжаловать в суде. Но я на объективность районных судов уже давно не надеюсь. Я выигрывал процессы в судах второй инстанции, но это очень сложно. Если я, как практикующий правозащитник, это говорю, представьте, каково рядовым гражданам.

Последнее — по поводу того, надо ли забирать у КДН все административные дела. Я считаю, что все надо забирать. Ни в какую регламентацию я не верю. Вот я пять лет изучаю со стороны правозащитника, вижу одно и то же. Не верю, все надо забирать. Первый аргумент уже высказали. Говорят, дескать, что суды загрузят. Не загрузят. Когда действительно компетентный судья посмотрит все эти безобразно оформленные протоколы, он бо́льшую часть этих дел отправит назад на этапе подготовки к процессу. Это первый аргумент.

Второй аргумент хотелось бы высказать (потому что говорилось об этом) относительно того, почему я считаю, что нельзя забрать, допустим, дела по родителям и оставить дела по детям. В данном случае мы превратим КДН в систему ювенальных судов. Это очень спорная практика. Спасибо.

Е.Б. МИЗУЛИНА

Алексей Юрьевич, с Вами можно и согласиться, и не согласиться.

Вот смотрите, если будут прописаны порядок рассмотрения этих дел, порядок обжалования, если будет разъясняться этот порядок обжалования (обжалования, естественно, в суд), то в таком случае это тоже будет профилактически работать в части комиссий по делам несовершеннолетних. Потому что совершенно очевидно: если неправильно составлены протоколы, если нарушены процессуальные правила, которые будут прописаны (сейчас этого нет)... Да, в КоАП есть порядок рассмотрения, но не комиссией по делам несовершеннолетних, и поэтому он весьма условный. И вообще административный кодекс в этом отношении слабенький. Так вот, смотрите, если будет прописано четко, какие документы, какие процессуальные правила, если участникам будут разъясняться права, представители будут и на той, и на другой стороне, будет адвокат по назначению — почему нет? Сейчас уже есть федеральный закон о бесплатном оказании юридической помощи. Следующее — возможность обжалования в суд. И в суде, если эти требования не выполнены, такое решение будет отменяться — это будет оказывать очень сильное влияние на деятельность комиссий по делам несовершеннолетних.

В любом случае давайте исходить из реалий. Сразу — невозможно. Даже если мы все согласны, за то, чтобы передать

дела, — не получится, должен быть переходный период. Соответственно, на переходный период обязательно нужны эти правила.

Еще раз хочу обратить внимание: давайте сначала сделаем закон прозрачным, понятным для всех (пусть в нынешней системе координат) и оценим, что получается. Я уверена, что если сейчас изменить закон и сделать прозрачными эти правила, определить порядок формирования комиссии, статус члена комиссии, отвода члена комиссии, кто может быть, а кто не может быть членом комиссии, срок его полномочий (для него важно, чтобы это тоже было), запрет для отдельных категорий граждан быть членами комиссии... Вот как раз очень важно, чтобы представители и специалисты из общественных организаций были в комиссии. Я сторонник того, чтобы больше половины было их, кстати, а не представителей от власти, но имеющих, естественно, какие-то специальные познания и опыт. Но это для обсуждения опять же, не навязываю.

Так вот, если мы этого добьемся, тогда надо делать следующий шаг и рассмотреть вопрос о том, действительно нам нужно взять и все опять вернуть в суды. Потому что, работая в судах (в частности, с отобранием, многим другим), вы видите, что очень часто суды тоже занимают формальную позицию.

А.Ю. МАЗУРОВ

Занимают...

Е.Б. МИЗУЛИНА

Почему? Я много с ними беседовала, они говорят: "Мы опираемся на мнение органа опеки и попечительства". Ну и передадим мы туда — а они будут опираться на мнение, например, комиссий по делам несовершеннолетних, которые у нас останутся

(может быть, иначе будут называться). Вот Лилия Салаватовна привела очень интересный пример — что и как они в Башкирии пытались создать. Ведь от названия зависит идеологическая составляющая комиссии. Здесь КДН взяли и добавили — защита прав, чтобы хоть как-то отличить от советских (они были чисто административными комиссиями).

Так вот, если это все изменить, допуск на педагогическую... А кому еще передать? Пусть будет у них, это же оспорить можно в суде. Там есть еще перевод детей из одного учреждения в другое. Все-таки это коллегиальное решение, просто надо добиться, чтобы это коллегиальное решение было не формальным, чтобы были понятны правила его принятия, правила оспаривания такого решения. И вот уже надо посмотреть, что получится. Я думаю, что уже будет другая картина. Но так вот враз все отменить, ликвидировать, поставить другое...

А.Ю. МАЗУРОВ

Нет, враз никто и не предлагает.

Е.Б. МИЗУЛИНА

Ну и что? При тех же правилах мы с вами получим то же самое, а может, еще и хуже.

Так что в этой части я с Вами не соглашусь, а в целом благодарю. И передайте, пожалуйста, предложения в письменном виде.

А.Ю. МАЗУРОВ

Елена Борисовна, можно коротко?..

Е.Б. МИЗУЛИНА

Нет, все, давайте без дискуссии.

И, коллеги, поступил вопрос (специально озвучиваю, потому что это нонсенс) относительно того, будут ли урегулированы

изменения механизма привлечения к дисциплинарной ответственности членов муниципальных КДН, потому что такая практика: зачастую органы прокуратуры после проведения проверок в своих представлениях требуют от председателей КДН привлечения к дисциплинарной ответственности членов КДН.

Ну, Вы меня извините, статуса члена КДН, как человека, который находится в какой-то субординации, не существует. Никаких мер ответственности для них на самом деле нет. Не избирайте в следующий раз. Тем более от прокуратуры... Вот вам, пожалуйста, передайте прокурору эти административные протоколы.

Поэтому давайте не будем абсолютизировать. Никакой дисциплинарной ответственности нет. Должно быть право отвода, но его надо записать, когда утверждают, что есть какая-то личная заинтересованность. Ну, например, действительно тот член комиссии, который составлял протокол об административном правонарушении, не должен участвовать в рассмотрении этого дела. И вообще большой вопрос — могут ли быть те, кто наделен полномочиями по составлению административных протоколов, членами комиссий. Думаю, что нет, потому что это конфликт интересов. Это уже узаконено. И такого будет много.

Поэтому никакой дисциплинарной ответственности. Право отвода — да. Невключение в будущем в состав комиссии — да. И вообще в ее общественном статусе я не вижу ничего плохого. Я, например, видела, как работают суды в Великобритании, местные суды. Там люди работают по своей профессии, приходят в определенный день недели, надевают мантии и на общественных началах исполняют полномочия судей. И это считается очень престижным, это учитывается в биографии, в продвижении по службе, но это неоплачиваемая работа. Но это придает самому

человеку, который в этой мантии, определенный статус — то, что он служит своему району (там не районы), своей территории, Великобритании, людям. Это очень важно. Это авторитет в глазах людей.

У нас, в России, вот эта моральная составляющая (общественное признание) очень важна. И волонтерские движения, рост их, их влияние — доказательство тому, что и у нас не все переводится на деньги. Поэтому должен сохраняться общественный статус комиссий по делам несовершеннолетних. Но постоянная основа председателя комиссии или ответственного секретаря и наличие специалиста — да, это, наверное, правильно.

Кстати, даже в рамках существующего законодательства, если мы пересмотрим компетенцию, действительно часть дел уйдет в суды мировые, районные (это вопрос для обсуждения), будут прозрачные критерии... Давайте сначала разберемся относительно критериев появления числа этих административных дел, потому что критерии сразу уменьшат число административных дел. И у нас еще в Семейном кодексе очень многое нужно поправить относительно того, когда мы признаем сиротами, отбираем. Там тоже очень много разных механизмов, плохо работающих, ржавых буквально. И, естественно, если вот это системное мы поднимем и изменим, совершенно другими будут отношение и статус комиссий по делам несовершеннолетних, ощущение самих тех, кто там работает, и отношение к ним.

Поэтому давайте мы начнем с того, что мы реально можем. А реально и в рамках Совета Федерации мы можем в первую очередь подготовить системные поправки в федеральный закон № 120 и другие смежные, связанные с ним законы — и в КоАП, и в ряд

других законов. Давайте сделаем первично это. И это уже будет очень важно и может поменять ситуацию.

Но, кроме того, в проект рекомендаций мы можем включить и организационные вопросы, адресованные правительству, и по разработке критериев оценки эффективности, и по штатной численности, и многое другое. Но думаю, что нельзя начинать со штатной численности, потому что вполне возможно, что той штатной численности специалистов (но важно, чтобы, конечно, в каждом субъекте они были) уже, может быть, окажется, достаточно, если будет точно определена компетенция комиссий по делам несовершеннолетних и разграничена.

Поэтому предложения вносите до конца следующей недели. Славинская Галина Анатольевна – сотрудник аппарата. Многие из вас, кто связывался по поводу парламентских слушаний, наверное, знают ее телефон и email (эта информация есть в приглашении). Если что – подойдите к ней и уточните. До конца следующей недели присылайте предложения. Дальше мы их будем отрабатывать. Просто имейте в виду, что очень много предложений (уже поступили очень интересные предложения из 27 регионов) и мы хотим максимально это учесть в проекте рекомендаций. Да, эти рекомендации будут достаточно объемными, но они позволят нам работать над законопроектом, потому что там конкретные предложения. Это не означает, что все они войдут в законопроект, но мы включим все то, что очень важно оценить (потом будем спорить), учесть, проработать, эти вопросы, при подготовке соответствующего законопроекта, если будет создана рабочая группа.

Насколько я понимаю, вы поддерживаете это предложение, если поддержит комитет Совета Федерации... и Комитет по социальной политике. Комитет по социальной политике мы

добавляем вместе с комитетом по конституционному законодательству, хорошо? Договорились. Тогда ждем от вас предложений.

Благодарим всех, благодарим регионы.

Галина Анатольевна, просьба благодарственные письма направить во все регионы, откуда приехали специалисты из комиссий по делам несовершеннолетних, депутаты, сотрудники аппаратов, органов исполнительной власти. Во все регионы, пожалуйста.

Л.Н. ВИНОГРАДОВА

Елена Борисовна...

Е.Б. МИЗУЛИНА

В Министерство просвещения — обязательно.

Л.Н. ВИНОГРАДОВА

Елена Борисовна, можно минуточку внимания? Специально для парламентских слушаний был подготовлен ролик. Буквально пять минут. Он очень показательный. Можно говорить часами об одном и том же, но лучше один раз посмотреть. Я убедительно прошу включить его.

Е.Б. МИЗУЛИНА

Хорошо, кто хочет посмотреть — пожалуйста, можете остаться. Включайте тогда, потому что время у нас уже на исходе, мы должны зал освобождать.

Геннадий Александрович Сараев еще просил слово (он из региона). Давайте дадим ему минуту.

Геннадий Александрович Сараев, Уполномоченный по правам ребенка в Республике Карелия.

У Вас минута. Пожалуйста.

Г.А. САРАЕВ

Добрый день, уважаемые коллеги! Маленькая реплика из зала, не мог удержаться, чтобы не прокомментировать то, что услышал.

Хочу внести такое предложение — федеральный закон № 120 привести в соответствие с федеральным законом № 442. Сегодня, когда мы говорим о профилактике, мы понимаем, что семья находится в беде. Сегодня у нас есть закон, который позволяет оказать услуги семье, — это закон № 442. К сожалению, позиция закона сегодня такова, что это носит добровольный и заявительный характер. При этом комиссия может выявить нуждаемость в услуге и оказать семье услугу — то есть уйти от той самой карательной функции к оказанию реальной помощи. К сожалению, в Семейном кодексе сегодня у нас нет статей, которые были бы направлены на поддержку семьи, на оказание ей помощи. Функция КДН сегодня выстраивается не в ситуацию поиска ресурса семьи, а в ситуацию поиска риска семьи. И сам по себе подход критериев риска для ребенка предполагает дальнейший выход на какую-то санкцию. Вот это короткое предложение в части того, что я услышал.

Е.Б. МИЗУЛИНА

Геннадий Александрович, понятно.

Г.А. САРАЕВ

Спасибо.

Е.Б. МИЗУЛИНА

Спасибо.

Это Уполномоченный по правам ребенка в Республике Карелия.

Могу вам сказать, что в отношении Семейного кодекса скоро появится соответствующее положение применительно к детям — это так называемый институт временной защиты ребенка при невозможности осуществления родителями родительских прав. И

изменения в федеральный закон № 442, связанные с тем, что не нужны признание нуждаемости и прочие процедуры, которые предусмотрены законом № 442, даже включая помещение ребенка с лицом, на попечении которого он находится. Но это потом.

Итак, фильм. Пять минут. Пожалуйста.

(Далее идет демонстрация видеоролика.)

Всё, выключите.

Все понятно. Это как раз ситуация, которая связана с тем, что закон не прописывает возможность участия в заседании комиссии по делам несовершеннолетних представителя на стороне того, кого пригласили в комиссию, в данном случае на стороне родителя, точнее, опекуна, которого пригласили в связи с тем, что что-то совершил ребенок. И это еще одно доказательство того, что надо урегулировать закон. Потому что, с одной стороны, наверное, есть ситуации, когда, несмотря на отсутствие такого законодательного регулирования, председатель комиссии по делам несовершеннолетних выслушивает и тех, с кем пришел опекун, тем более что это люди, имеющие юридическое образование. Но это все зависит от желания председателя комиссии. Точно так же законно будет, если он их не выслушивает.

Если мы законом урегулируем такую возможность, то тогда двойственная ситуация будет исключена и нелепых ситуаций или каких-то пространных ситуаций не будет. Все-таки лучше это урегулировать.

Л.С. ГУМЕРОВА

Все-таки роль комиссии — не опекун защитить, а ребенка.

Е.Б. МИЗУЛИНА

Да, вот эти препирательства... Конечно, все это неприятно. Но еще раз говорю: должна быть четкая процедура.

