



Прокуратура Российской  
Федерации

ПРОКУРАТУРА  
ТОМСКОЙ ОБЛАСТИ

ул. Белинского, 14  
г. Томск, Россия, 634029

Председателю  
Законодательной Думы  
Томской области

Козловской О.В.

12.12.2016 № 21-06-2016  
На № \_\_\_\_\_ от \_\_\_\_\_

О результатах проверки соблюдения субъектами системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних законодательства о своевременном выявлении и устройстве детей, оставшихся без попечения родителей, о дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей - сирот, детей, оставшихся без попечения родителей

Прокуратурой области проведена проверка соблюдения субъектами системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних законодательства о своевременном выявлении и устройстве детей, оставшихся без попечения родителей за период 2015 – 9 месяцев 2016 г.г.

Состояние нормативной правовой базы региона, регламентирующей правоотношения в сфере социальной поддержки данной категории граждан в указанный период требовало прокурорского вмешательства. Прокуратурой области инициировалась подготовка изменений в Закон Томской области от 08.10.2014г. №136-ОЗ «О комиссиях по делам несовершеннолетних», от 19.08.1999 г. № 28-ОЗ «О социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в Томской области». Однако, до настоящего времени на региональном уровне, несмотря на введение в действие Федерального закона от 03.07.2016 №359-ФЗ порядок обеспечения детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, обучающихся в специальных учебно-воспитательных учреждениях видами социальной поддержки, не урегулирован. Кроме того, Закон Томской области №28-ОЗ, регламентирующий права детей-сирот и приравненных к ним категорий граждан, а также нормы Приложения 3 к Закону №212-ОЗ в соответствие с федеральными нормативными правовыми актами не приведены.

При этом, о необходимости корректировки указанных региональных нормативных актов указывалось в информациях направленных 04.05.2016 г. и 02.08.2016 г. в порядке ст.9 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в адрес Губернатора Томской области и в Законодательную Думу Томской области (исх.№21-13-2016 г.).

В целях решения вопроса увеличения размера, установленной ст.2 Закона Томской области №247-ОЗ выплаты на содержание детей-сирот воспитываемых опекунами, выполнении обязанности о ежегодной индексации указанной суммы,

АБ № 083897

Законодательная Дума  
Томской области  
Дата 16.12.2016 Время 12:05  
№7049/0516-16

Прокуратура Томской области  
№21-06Иорг3643-16/

10.11.2016 г. в адрес Губернатора Томской области внесено представление (на рассмотрении). Так, определенный статьей 2 Закона Томской области от 15.12.2004 №247-ОЗ « О размере и порядке выплаты опекуну (попечителю) и приемной семье денежных средств на содержание ребенка (детей)» размер денежных средств, выплачиваемых опекуну (попечителю) и приемной семье на содержание ребенка в виде 5609 рублей в городах Томск, Асино, Зырянском, Кожевниковском, Первомайском, Шегарском районах и 6833 руб. в районах области северной группы, без дифференциации в зависимости от возраста ребенка (от 0 до 18 лет), почти в 2 раза меньше установленной величины прожиточного минимума, который, в свою очередь, учитывает лишь минимальный набор жизненно важных потребностей ребенка.

Кроме того, размер денежного содержания детей-сирот в семье опекунов в южной группе районов в 3,5 раза меньше ежемесячного финансирования в 2016 году содержания такого же сироты в государственном детском доме (19476 рублей) и почти в 3 раза меньше размера таких выплат установленной Законом Томской области для северной группе районов региона. При этом, указанная выплата на содержание детей-сирот в опекунских семьях не повышалась с 2010 года, предназначена для оплаты расходов на питание, приобретение одежды, обуви, мягкого инвентаря, медикаментов, обеспечение повседневных потребностей содержания ребенка и т.д. Не исполняются требования ст.2 Закона Томской области от 15.12.2004 №247-ОЗ о ежегодной индексации указанных сумм ежемесячных денежных выплат для детей-сирот, воспитываемых опекунами и приемными родителями. Предусмотренная законом индексация выплат на содержание сирот не проводилась ни в 2015 году, ни в текущем, 2016 году.

Наряду с существующим кризисом в социальной сфере недостаточное финансовое обеспечение такой категории детей обуславливает уровень их противоправного поведения и совершения преступлений корыстной направленности.

Так, количество безнадзорных несовершеннолетних, оказавшихся в социально опасном положении, состоящих на учете в ПДН ОВД (бродяжничество, попрошайничество, иные действия, нарушающие права и законные интересы других лиц) за 9 месяцев 2016 года значительно увеличилось, на 55%, с 28 до 62 (2014 год - 36, 2015 год - 39). Выросло среди них число совершивших правонарушения и преступления на 10% и 15 % соответственно.

Наряду с тем, что количество безнадзорных детей возросло, статистика свидетельствует о снижении количества неблагополучных семей состоящих на профилактическом учете, а также их снятии в подавляющем большинстве случаев с учета (в 2016 году - в 80% случаев, в 2015 – в 71%). А результаты проверки - о незначительности мер принятых уполномоченными органами по применению к ним гражданско-правовой ответственности (иски о лишении (ограничении) родительских прав)

Одной из причин ухудшения ситуации с подростковой безнадзорностью стало снижение результативности работы субъектов системы профилактики в указанной сфере, чему способствовала неадекватность мер, принимаемых областной и муниципальными комиссиями по делам несовершеннолетних и

защите их прав (далее - КДН и ЗП, Комиссии), в силу закона являющихся координаторами профилактической работы.

Практика прокурорского надзора свидетельствует о неполноте и формализме допускаемых органами опеки и попечительства при проведении профилактической работы, непринятии установленных законом мер к своевременному выявлению детей, нуждающихся в государственной защите, решению вопроса о их жизнеустройстве. Нарушения в указанной сфере выявлены большинством территориальных прокуратур (Кировский, Ленинский, Советский, Октябрьский, Бакчарский, Первомайский, Парабельский, Александровский, Колпашевский, Томский, Зырянский районы, г.Стрежевой и т.д.).

Так, в Бакчарском районе при осведомленности органа опеки о фактах жестокого обращения с четырьмя приемными детьми со стороны приемного родителя, установлен не только факт непринятия мер к их отобранию, неинформирования об указанном иных органов системы, но и сокрытия произошедшего должностными лицами органа опеки. Проверка органа показала, что при наличии сигналов, свидетельствующих о необходимости принятия внеплановых мер по контролю за условиями жизни этих детей, плановые проверки условий воспитания указанных, подвергшихся насилию в приемной семье детей не проводились. По указанным фактам, в рамках рассмотрения материала направленного прокуратурой района в 2016 г. в порядке ст.37 УПК РФ Шегарским МСО СУ СК проведена проверка и возбуждено уголовное дело по ч.1 ст.293 УК РФ. По представлению прокуратуры заместитель начальника отдела образования Бакчарского района, привлечена к дисциплинарной ответственности в виде выговора. Бездействие сотрудников органов опеки и попечительства и образовательных организаций способствовало самоубийству несовершеннолетнего Савченко Р.С., который воспитывался бабушкой при наличии уклоняющихся от его воспитания родителей (Ленинский и Советский районы г.Томска).

Прокурором Кожевниковского района установлены факты длительного непринятия мер по защите прав и надлежащему жизнеустройству детей из многодетных семей. Четверо малолетних детей Кульменевых, в результате бездействия со стороны районных органов опеки 3,5 года находились в условиях, угрожающих их жизни и здоровью. Несовершеннолетняя Ерлина Л., страдающая диабетом, в связи с отсутствием надлежащего контроля со стороны родителей в 12 лет стала инвалидом с развившимися тяжелыми осложнениями, многократно попадала в ЛПУ в состоянии комы.

Повсеместно прокурорами установлены факты окончания профилактической работы (закрытие «случая») при отсутствии улучшения ситуации в семье, свидетельствующего о соблюдении прав детей (Кировский, Первомайский, Ленинский, Октябрьский, Советский районы и др.). Например, органом опеки и попечительства Первомайского района 09.04.2015 г. начата и проводилась профилактическая работа с Прониным И.А. по сообщению учреждения здравоохранения о причинении им телесных повреждений несовершеннолетнему сыну. 26.05.2016 г. судом Пронин И.А. признан виновным по ст.156 УК РФ за систематические, в течение 2 - х лет избиения ребенка, в результате амнистии был освобожден от наказания. «Случай» необоснованно закрыт, профилактическая

работа прекращена, меры к отцу по лишению его родительских прав не приняты.

Аналогичное длительное бездействие обязанных органов и необоснованное прекращение профилактической работы допущено с неблагополучными семьями Малаховой К.В., Дорофеевой О.К.(Кировский район), Ярлыковых (Томский район), Павловских (Каргасокский район) и другими. Многие из указанных несовершеннолетних в результате вседозволенности страдают от семейного насилия, становятся потерпевшими по уголовным делам (Павловские (Каргасокский район), Семенюк (Бакчарский), Алексеевы (Советский) по ст.116,156 УК РФ, Ерофеев (ЗАТО Северск) по ст.111 УК РФ и т.д.

В Октябрьском районе в 2015 году при бездействии органа опеки и попечительства, безосновательно возвратившим детей в неблагополучную семью Чимур, произошла всем известная ситуация с убийством отцом своего 1,5 летнего сына. По инициативе прокурора района, в рамках направленного по ст.37 УПК РФ материала в отношении заместителя начальника отдела опеки по ст.293 УК РФ возбуждено и расследовалось уголовное дело (прекращено в суде по реабилитирующему основанию).

Не исполняется установленный ст.122 Семейного кодекса РФ 3-х дневный срок для проверки сообщений о нахождении детей в условиях, представляющих угрозу их жизни или здоровью, либо препятствующих их нормальному воспитанию и развитию, не соблюдается предусмотренная законом периодичность проверок органом условий проживания и воспитания, оставшихся без попечения детей (ЗАТО Северск, Александровский, Советский). Вскрыты факты нарушений при учете выявленных органами опеки и попечительства детей, оставшихся без попечения родителей (Ленинский район), несоблюдения месячного срока для их устройства в семью, непередачи документированной информации для учета в региональном банке данных о детях, оставшихся без попечения родителей и т.д. (Советский, Кировский и др.районы).

Отсутствие надлежащего контроля органов опеки и попечительства является одной из причин нарушений выявленных в деятельности социально - реабилитационных центров и государственных учреждений для детей-сирот. Установлены случаи необоснованного помещения и содержания в реабилитационных центрах несовершеннолетних в отсутствии законных к тому оснований. При наличии других нарушений, не соответствовала требованиям закона индивидуально-профилактическая работа, проводимая социально-реабилитационными учреждениями, а также госучреждениями для детей- сирот, (Ленинский, Октябрьский, Кировский, Парабельский, Советский, Колпашевский, Томский районы, Кожевниковский, Кривошеинский, Зырянский районы, г.Томск, г.Стрежевой).

Наряду с неисполнением обязанностей, предусмотренных собственной компетенцией, нарушению прав детей способствуют многочисленные факты неисполнения органами опеки и попечительства, образовательными организациями, учреждениями социальной реабилитации требований ст.9 Федерального закона №120-ФЗ о взаимном обмене информацией о нарушении прав детей. Например, органами опеки и попечительства не направлялась в полицию информация о причинении побоев со стороны бабушки подопечной Саталкиной К.О., 13.08.2008 г.р. В ряде случаев подобное бездействие является причиной трагедии. Так, ненаправление учреждениями образования,

здравоохранения (СОШ №12 г.Томска, БСМП №2 г.Томска) сведений, касающихся малолетнего Зильбермана в иные органы системы профилактики явилось одной из причин способствующих убийству ребенка.

Контроль за деятельностью подведомственных учреждений, поднадзорных органов опеки и попечительства осуществляемый Департаментом по вопросам семьи и детей Томской области не всегда является эффективным. Принимаемые по результатам проведенных специалистами Департамента проверки меры не способствуют устранению нарушений.

Указанному способствует неурегулированность контрольных полномочий органа опеки и попечительства на территории г.Томска. До настоящего времени не выработано единой позиции по вопросу применения в регионе ст. 77 Семейного кодекса РФ об исключительной компетенции органов опеки по вопросам отобрания ребенка из семьи при наличии непосредственной угрозы его жизни и здоровью. Вопреки требованиям ст.77 СК РФ органами опеки и попечительства отобрание детей производится лишь в рабочее время в будние дни.

Наиболее остро указанная ситуация складывается на территории областного центра. В связи с нормативной неурегулированностью полномочий единого органа, осуществляющего координирующие и контрольные функции за деятельностью районных органов опеки и попечительства, для устранения существующего пробела муниципальной нормативной правовой базы прокурором г.Томска внесено представление в адрес Мэра Города Томска (не рассмотрено).

Существенно способствует перечисленным недостаткам неисполнение областной Комиссией требований подпунктов 1-5 пункта 2 статьи 6 Закона №136-ОЗ, прежде всего в части контроля за исполнением собственных решений. На муниципальном и региональном уровне не исполняются положения принятого 26.05.2014 года областной КДН и ЗП Порядка межведомственного взаимодействия органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних Томской области при возникновении чрезвычайных происшествий с участием несовершеннолетнего (детей), которым установлена обязанность должностных лиц органов и учреждений системы безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних Томской области по незамедлительному взаимному информированию, а также совместной разработке мероприятий по устранению причин и условий, способствующих возникновению чрезвычайного происшествия, оказанию необходимой помощи подростку и его семье.

В 2016 году отмечен рост негативных характеристик рецидивной преступности несовершеннолетних, обусловленных безнадзорностью и бесконтрольностью значительной части из них, что свидетельствует о ненадлежащем исполнении обязанностей как их законными представителями, так и сотрудниками органов и учреждений профилактической системы. Профилактическая работа сотрудников уголовно-исполнительной инспекции (УИИ), органов предварительного расследования, инспекторов подразделений по делам несовершеннолетних органов полиции, а также представителей иных органов и учреждений системы профилактики не скоординирована надлежащим образом территориальными, городской и областной комиссиями.

Прокуратурой области по итогам проверки внесены представления в адрес Председателя Областной КДН и ЗП, начальника Департамента по вопросам семьи и детей Томской области. Об изложенном проинформирован Главный федеральный инспектор по Томской области, Уполномоченный по правам ребенка в Томской области. Вопросы состояния законности в указанной сфере рассмотрены на заседании коллегии прокуратуры Томской области 29.11.2016 г.

Всего, по итогам проверки прокурорами выявлено 2538 нарушений, для устранения которых внесено 327 представлений, 84 исковых заявления, опротестовано 72 правовых акта, объявлено 24 предостережения, к дисциплинарной ответственности привлечено 351 должностное лицо, к административной - 13, возбуждено 19 уголовных дел.

Об изложенном сообщая в порядке информации.

Прокурор области

государственный советник  
юстиции 3 класса



В.А.Романенко