



## КОНТРОЛЬНО–СЧЁТНАЯ ПАЛАТА ПЕРМСКОГО КРАЯ (КСП ПК)

Ул. Ленина, д. 51, г. Пермь, 614006, тел. (342) 217-75-00, факс 217-75-01, E-mail: Permoblksp@ksppk.ru  
ОКПО 50283606, ОГРН 1025900537090, ИНН/КПП 5902292350/590201001

Утвержден решением Коллегии  
Контрольно-счётной палаты  
Пермского края  
12 ноября 2015 г., протокол № 22

### О Т Ч Е Т

по результатам контрольного мероприятия по проверке законности, целевой направленности и эффективности использования бюджетных средств, выделенных на реализацию Закона Пермского края от 19.12.2006 № 44-КЗ «О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов государственными полномочиями по образованию комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав и организации их деятельности»

12.11.2015

№ 15

#### **1. Основание для проведения контрольного мероприятия:**

Контрольное мероприятие проведено на основании Закона Пермского края от 12.09.2011 № 808-ПК «О Контрольно-счётной палате Пермского края», постановления Законодательного Собрания Пермского края от 11.12.2014 № 1586, плана работы КСП ПК на 2015 год.

**2. Предмет контрольного мероприятия:** выполнение органами местного самоуправления муниципальных районов (городских округов) Пермского края переданных государственных полномочий по образованию комиссий в муниципальных районах, городских округах; организации деятельности комиссий, предусмотренных федеральным законодательством, законами Пермского края; обеспечению деятельности комиссий.

**3. Объекты контрольного мероприятия:** органы местного самоуправления муниципальных районов (городских округов) Пермского края.

**4. Проверяемый период:** 2014 год, 9 месяцев 2015 года.

**5. Цель контрольного мероприятия:** осуществить проверку законности, целевой направленности и эффективности использования бюджетных средств, выделенных на реализацию Закона Пермского края от 19.12.2006 № 44-КЗ «О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов государственными полномочиями по образованию комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав и организации их деятельности».

**6. Правовое регулирование создания и деятельности Комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав.**

6.1. В соответствии с Федеральным законом от 24.06.1999 № 120-ФЗ «Об

основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» одним из основных направлений деятельности органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних является создание Комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления в целях координации деятельности органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних по предупреждению безнадзорности, беспризорности, правонарушений и антиобщественных действий несовершеннолетних, выявлению и устранению причин и условий, способствующих этому, обеспечению защиты прав и законных интересов несовершеннолетних, социально-педагогической реабилитации несовершеннолетних, находящихся в социально опасном положении, выявлению и пресечению случаев вовлечения несовершеннолетних в совершение преступлений и антиобщественных действий.

Комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, созданные высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляют деятельность на территориях соответствующих субъектов Российской Федерации.

Комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, созданные органами местного самоуправления, осуществляют деятельность на территориях соответствующих муниципальных образований субъектов Российской Федерации.

Порядок создания комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав и осуществления ими деятельности определяется законодательством субъекта Российской Федерации.

6.2. В Пермском крае порядок образования и деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав установлены Законом Пермской области от 05.09.2005 № 2441-539 «О Комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав».

Систему комиссий по делам несовершеннолетних в крае составляют:

- комиссия по делам несовершеннолетних и защите их прав Пермского края;
- комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, образуемые органами местного самоуправления муниципальных районов, городских округов Пермского края (далее - районные (городские) комиссии), на основании переданных законом Пермского края органам местного самоуправления государственных полномочий.

Порядок образования районных (городских) комиссий определяется в соответствии с Законом Пермского края от 19.12.2006 № 44-КЗ «О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов государственными полномочиями по образованию комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав и организации их деятельности».

## **7. Финансовое обеспечение Комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав.**

7.1. Финансовое обеспечение передаваемых органам местного самоуправления государственных полномочий по образованию комиссий и организации их деятельности осуществляется посредством выделения местным бюджетам субвенций, размер которых устанавливается в соответствии с законом Пермского края о бюджете Пермского края на очередной финансовый год и плановый период, с учетом нормативов, определенных законом Пермского края № 44-КЗ, и прилагаемой Методики расчета объема субвенций, необходимых органам местного самоуправления на выполнение государственных полномочий по образованию комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав и организации их деятельности (далее по тексту – Методика).

Численность специалистов, осуществляющих текущую работу и контроль за исполнением решений (постановлений) комиссий, устанавливается из расчета не менее 2 главных специалистов на одно муниципальное образование и каждый район города Перми, один из которых является заместителем председателя комиссии, другой - ответственным секретарем. В муниципальных образованиях и районах города Перми с численностью детского населения свыше 7000 несовершеннолетних численность специалистов увеличивается из расчета один специалист на каждые последующие 3000 детского населения, но не более 7 специалистов на одно муниципальное образование (район города Перми) в соответствии с Методикой расчета объема субвенций, необходимых органам местного самоуправления на выполнение государственных полномочий по образованию комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав и организации их деятельности.

Численность специалистов, осуществляющих текущую работу комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав города Перми, устанавливается из расчета 1,5 штатной единицы.

С июля 2014 года дополнительно предусматриваются специалисты, осуществляющие координацию проведения индивидуальной профилактической работы органов и учреждений системы профилактики в отношении несовершеннолетних и семей с несовершеннолетними детьми, состоящих в районных (городских) комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав на персональном учете семей и детей, находящихся в социально опасном положении (далее - специалисты по координации ИПР) для выполнения переданных государственных полномочий в части координации проведения индивидуальной профилактической работы органов и учреждений системы профилактики в отношении несовершеннолетних и семей с несовершеннолетними детьми, находящихся в социально опасном положении.

Специалисты по координации ИПР входят в состав районной (городской) комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав в качестве членов.

Численность специалистов по координации ИПР устанавливается из расчета один главный специалист на 30 семей с несовершеннолетними детьми, состоящих в районных (городских) комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их

прав на персональном учете семей и детей, находящихся в социально опасном положении.

Городским округам и муниципальным районам, на территории которых находятся специальные учебно-воспитательные учреждения для несовершеннолетних закрытого типа, воспитательные колонии, центры временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей, передаются дополнительные финансовые средства в размере 0,5 ставки главного специалиста для выполнения функций взаимодействия с данными учреждениями по защите прав несовершеннолетних.

Субвенции на осуществление органами местного самоуправления государственных полномочий предусматриваются в расходной части бюджета на очередной финансовый год и плановый период и передаются в бюджеты муниципальных образований.

Субвенции зачисляются в установленном для исполнения краевого бюджета порядке на счета местных бюджетов органов местного самоуправления. Перечисление финансовых средств на счета местных бюджетов осуществляется ежеквартально в соответствии с лимитами бюджетных обязательств на текущий финансовый год. Субвенция, не использованная в текущем финансовом году, может использоваться в очередном финансовом году на те же цели.

Органы местного самоуправления имеют право дополнительно использовать собственные материальные ресурсы и финансовые средства для осуществления переданных им полномочий в случаях и порядке, предусмотренных уставом муниципального образования.

7.2 Указом губернатора Пермского края от 16.05.2006 № 82<sup>1</sup> установлен порядок предоставления средств бюджета Пермского края бюджетам муниципальных районов и городских округов Пермского края на обеспечение прав на защиту несовершеннолетних детей:

- образование комиссий в муниципальных районах, городских округах;
- организация деятельности комиссий, предусмотренных федеральным законодательством и законами Пермского края;
- обеспечение деятельности комиссий.

Размер субвенций утверждается законом Пермского края о бюджете Пермского края на очередной финансовый год и плановый период с распределением по муниципальным районам (городским округам) Пермского края в соответствии с приложением к указанному закону Пермского края.

Субвенции предоставляются в пределах бюджетных ассигнований и лимитов бюджетных обязательств, утвержденных в сводной бюджетной росписи бюджета Пермского края, главному распорядителю средств краевого бюджета - Аппарату Правительства Пермского края на вышеуказанные цели. Субвенции предоставляются на основании Соглашения.

7.3. Изначально в соответствии с законом о бюджете Пермского края на 2014 год и плановый период 2015 и 2016 годов сумма субвенций,

---

<sup>1</sup> Указ губернатора Пермского края от 16.05.2006 № 82 «О Порядке передачи средств бюджета Пермского края бюджетам муниципальных районов и городских округов Пермского края на обеспечение прав на защиту несовершеннолетних детей»;

передаваемых в 2014 году в бюджеты муниципальных районов (городских округов) на образование комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав и организацию их деятельности, составила 55 622,6 тыс. рублей, из расчета 178,2 ставок. С передачей дополнительного государственного полномочия в части координации проведения индивидуальной профилактической работы органов и учреждений системы профилактики в отношении несовершеннолетних и семей с несовершеннолетними детьми, находящихся в социально опасном положении в июле 2014 года, сумма субвенций была увеличена до 76 351,2 тыс. рублей (на 20 728,6 тыс. рублей или 37,3%), из которых 23 055 тыс. рублей составили расходы на специалистов по координации ИПР с дополнительным количеством ставок 156,8.

Согласно данным финансовой системы АЦК-Финансы использование субвенций в 2014 году составило 99%. Неиспользованные остатки средств сложились в общей сумме 753,7 тыс. рублей, из них в г. Перми – 523,4 тыс. рублей, в Краснокамском муниципальном районе – 184,7 тыс. рублей, в Частинском муниципальном районе – 45,6 тыс. рублей.

Сумма субвенций, передаваемых в 2015 году в бюджеты муниципальных районов (городских округов) на образование комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав и организацию их деятельности, в соответствии с законом о бюджете Пермского края на 2015 год и плановый период 2016 и 2017 годов составила 106 783,8 тыс. рублей из расчета 319,75 ставок, из которых 143,75 ставок предусмотрено для обеспечения специалистов по координации ИПР.

По итогам 9 месяцев 2015 года использование субвенций составило 77 240,35 тыс. рублей или 100% от кассового плана на 9 месяцев и 72,3% от годовых назначений.

## **8. Результаты анализа информации органов местного самоуправления муниципальных районов (городских округов) и проведенных проверок.**

По информации, представленной органами местного самоуправления муниципальных районов (городских округов), и по итогам проведенных проверок, КСП ПК проведен анализ численности специалистов по координации ИПР, утвержденных штатными расписаниями муниципальных районов (городских округов), их профессионального образования, своевременности внесения изменений в штатные расписания в связи с передачей дополнительных государственных полномочий в части координации проведения индивидуальной профилактической работы органов и учреждений системы профилактики в отношении несовершеннолетних и семей с несовершеннолетними детьми, находящихся в социально опасном положении в июле 2014 года, даты приема специалистов на должности специалистов по координации ИПР, использования субвенции, выделенной на денежное содержание специалистов по координации ИПР.

8.1. Согласно представленной информации с передачей дополнительных государственных полномочий изменения в штатные расписания о включении дополнительных ставок специалистов по координации ИПР вносились на

протяжении всего второго полугодия 2014 года. Всего по краю были утверждены 282,3 ставки специалистов на выполнение государственных полномочий по образованию комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав (далее по тексту – КДНиЗП), что на 53 ставки меньше количества ставок, определенного в соответствии с Методикой и принятого для расчета субвенции на 2014 год.

Анализ штатных расписаний показал, несмотря на то, что в расчете объема субвенции предусмотрены должности главных специалистов с окладами, утвержденными для государственных гражданских служащих Пермского края в территориальных органах исполнительных органов государственной власти Пермского края, применяемые при расчете субвенций на осуществление органами местного самоуправления отдельных полномочий органов государственной власти Пермского края (администрирование)<sup>2</sup>, штатными расписаниями предусмотрены различные должности муниципальных служащих от начальника отдела (заведующего сектором) до специалистов 1 категории.

В целом штатными расписаниями утверждено иное количество ставок, отличное от количества ставок, предусмотренных в расчете объема субвенции, как правило, в меньшую сторону. Из 48-ми территорий лишь в 13-ти количество ставок, утвержденное штатным расписанием, соответствует расчетному количеству ставок. В остальных 35-ти количество ставок уменьшено.

Таким образом, нагрузка на 1 специалиста по координации ИПР увеличивается, количество семей, находящихся в социально опасном положении на 1 специалиста составляет более 30-ти, что может оказать отрицательное влияние на эффективность и качество выполнения переданных государственных полномочий.

В отдельных муниципальных районах (Верещагинском, Красновишерском, Кочевском) штатными расписаниями утверждены должности только главных специалистов по выполнению государственных полномочий по образованию комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав и организации их деятельности, в других (Александровском, Гремячинском, Бардымском, Куединском, Гайнском) – главные специалисты, ведущие специалисты, специалисты 1 категории. Должность начальника отдела (заведующего сектором) в указанных районах не предусмотрена.

В нарушение п. 8 Порядка передачи средств бюджета Пермского края бюджетам муниципальных районов и городских округов Пермского края на обеспечение прав на защиту несовершеннолетних детей, в Юрлинском муниципальном районе субвенции расходуются на денежное содержание 2-х не муниципальных служащих, исполняющих обязанности специалистов по координации ИПР, должности которых не утверждены штатным расписанием.

Одновременно КСП ПК проведен анализ окладов, установленных в муниципальных районах (городских округах) специалистам по выполнению государственных полномочий по образованию комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав и организации их деятельности, который

---

<sup>2</sup> Указ Губернатора Пермского края от 11.01.2012 № 1 «Об установлении размеров должностных окладов государственных гражданских служащих Пермского края в исполнительных органах государственной власти Пермского края, администрации губернатора Пермского края и аппарате Правительства Пермского края».

показал, что оклады в тех муниципальных районах (городских округах), где предусмотрены должности начальника отдела (заведующего сектором), выше более чем в 2 раза относительно окладов, принятых для расчета объема субвенции (Кизеловском, Краснокамском, Пермском, Октябрьском, Очерском, Усольском, Чайковском, Чусовском муниципальных районах, г. Соликамск). Меньшие размеры окладов относительно размера оклада, принятого для расчета, установлены в районах Коми-Пермяцкого округа (г. Кудымкар, Гайнском, Косинском муниципальных районах). На уровне расчетного размера утверждены оклады специалистам только в Юрлинском муниципальном районе.

В штанных расписаниях отдельно специалисты по координации ИПР выделены не во всех муниципальных районах (городских округах), в связи с чем определить конкретное количество утвержденных ставок специалистов по координации ИПР в целом по краю не представляется возможным.

Фактически в течение 2 полугодия 2014 года на должности специалистов по координации ИПР в Пермском крае приняты 99 человек, что на 57,8 ставок (36,8%) меньше количества, предусмотренного в расчете объема субвенции.

Более 50% ставок, предусмотренных на специалистов по координации ИПР в расчете, не были заняты в 9-ти муниципальных районах (городских округах), из них, например, в Краснокамском муниципальном районе заняты 3,5 ставки вместо 6-ти, в Чайковском – 3 вместо 7,5 ставок, в остальных 7-ми районах вместо расчетных 2-х или 3-х ставок принято на 1 человека меньше. В Березовском муниципальном районе из предусмотренных в расчете объема субвенции 4-х ставок в целом на выполнение государственных полномочий по образованию комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав и организации их деятельности, утверждено 3 ставки, причем фактически по состоянию на 31.12.2014 занята лишь 1 ставка, специалист по координации ИПР отсутствует. В городе Перми фактически на должности специалистов по координации ИПР приняты 23 человека на 34,5 ставки (на 14,5 расчетных ставки меньше).

В соответствии с расчетным количеством ставок на 100% заняты ставки специалистов по координации ИПР только в 5-ти муниципальных районах: Еловском, Гремячинском, Чердынском, Кочевском, Кудымкарском.

Прием специалистов на должность специалистов осуществляющих координацию ИПР производился на протяжении всего 2-го полугодия. В связи с этим в целом по краю не занятыми в течение 2-го полугодия 2014 года оставались 52,5 ставок специалистов по координации ИПР, утвержденных штатными расписаниями.

Прием специалистов на должность специалистов, осуществляющих координацию ИПР, в органах местного самоуправления муниципальных районов (городских округов) производился различными способами: по итогам проведения конкурсных процедур, по итогам собеседования с кандидатами, путем использования кадрового резерва или перевода специалистов с другой должности. При этом учитывался опыт работы в социальной сфере и приоритета высшего образования по специальностям педагогика, юриспруденция, психология, социология. Фактически в отдельных муниципальных районах (городских

округах) на должности специалистов, обеспечивающих координацию ИПР, приняты экономисты, менеджеры, технологи, библиотекари, специалист социально-культурного сервиса и туризма.

В нарушение пункта 3 статьи 5 Закона Пермского края от 04.05.2008 № 228-ПК «О муниципальной службе в Пермском крае», устанавливающего квалификационные требования для замещения должностей муниципальной службы, в частности для старшей группы должностей муниципальной службы - наличие высшего профессионального образования без предъявления требований к стажу или наличие среднего профессионального образования со стажем работы по специальности не менее трех лет, в Оханском муниципальном районе на должность ведущего специалиста по координации ИПР принято физическое лицо без профессионального образования. К проверке представлен аттестат о среднем общем образовании, подтверждающий окончание им в 1990 году Оханской средней школы.

По запросу КСП ПК к проверке представлены должностные регламенты (инструкции) специалистов по координации ИПР, кроме Кизеловского и Бардымского муниципальных районов. Все должностные регламенты (инструкции) специалистов, осуществляющих координацию ИПР, соответствуют требованиям постановления КДНиЗП Пермского края от 07.07.2014 № 7.

Из объяснений органов местного самоуправления следует, что в Нытвенском муниципальном районе с августа 2014 года в секторе по обеспечению работы КДНиЗП остается открытой вакансия 0,5 ставки специалиста 1 категории. Вакансия не занята в связи с недостаточным объемом субвенции, необходимым для выполнения государственных полномочий, сложившимся в результате разницы в должностных окладах между муниципальными служащими и государственными служащими. Оклад главной должности муниципальной службы в Нытвенском муниципальном районе составляет 7 480 руб., расчет объема субвенции району произведен из оклада главной должности государственных гражданских служащих 4 942,15 руб.

В Пермском муниципальном районе отдел по обеспечению КДНиЗП исполняет свои функциональные обязанности в меньшем составе из-за отсутствия достаточного финансирования из краевого бюджета, так как размер субвенции рассчитывается из оклада главного специалиста в сумме 5 131,93 руб., оклад главного специалиста в аппарате администрации Пермского района – 8 281,75 руб. Другим объяснением уменьшения количества ставок специалистов отдела по обеспечению деятельности КДНиЗП относительно количества, определенного Методикой при расчете субвенции, является применение при расчете субвенции на 2 полугодие 2014 года статистических данных о численности семей, находящихся в социально опасном положении по состоянию на 01.01.2013 года, которая в Пермском муниципальном районе составила 129 семей. То есть для выполнения государственного полномочия по координации ИПР Пермскому району необходимо 4,3 ставки специалистов, количество которых при расчете субвенции было округлено до 4,5 ставок. По состоянию на 01.07.2014 (во время передачи государственных полномочий) численность семей СОП в районе уменьшилась до



115 семей, соответственно количество ставок специалистов по координации ИПР согласно штатному расписанию также уменьшено до 4-х при необходимом количестве 3,8 ставки.

Как было отмечено ранее, сумма субвенций на 2014 год составила 76 351,2 тыс. рублей, из которых 23 055 тыс. рублей составили расходы на специалистов, обеспечивающих координацию ИПР с количеством ставок 156,8.

Учитывая, что фактически на должности специалистов, обеспечивающих координацию ИПР, принято на 36,8% меньше количества ставок, предусмотренного в расчете объема субвенции, а также тот факт, что не занятыми в течение 2-го полугодия 2014 года оставались 52,5 ставок специалистов по координации ИПР, утвержденных штатными расписаниями, сумма субвенции использована на 99%.

По данным органов местного самоуправления муниципальных районов (городских округов) заработная плата специалистов по координации ИПР за 2014 год с учетом начислений составила в целом по краю 10 558,1 тыс. рублей, что на 54,2% меньше объема субвенции, утвержденного в 2014 году на выполнение дополнительно переданных государственных полномочий в части координации проведения индивидуальной профилактической работы органов и учреждений системы профилактики в отношении несовершеннолетних и семей с несовершеннолетними детьми, находящихся в социально опасном положении.

Оставшаяся часть субвенции в сумме 12 346,9 тыс. рублей, предусмотренная на содержание специалистов по координации ИПР, использована на обеспечение других специалистов, обеспечивающих деятельность КДНиЗП.

8.2. В 2015 году количество ставок на выполнение государственных полномочий по образованию комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав, утвержденных штатными расписаниями, составило 283,3 (на 1 ставку больше), что на 36,5 ставок меньше количества ставок, определенного в соответствии с Методикой и принятого для расчета субвенции на 2015 год.

Относительно 2014 года в 2015 году количество ставок, утвержденных штатными расписаниями, приведено в соответствие с расчетным количеством в 23-х муниципальных районах (городских округа) (на 10 территорий больше). В остальных 25-ти количество ставок уменьшено.

Прием специалистов на должность специалистов, осуществляющих координацию ИПР, производился на протяжении 9-ти месяцев 2015 года. В связи с этим в целом по краю не занятыми в течение 9-ти месяцев 2015 года оставались 5 ставок специалистов по координации ИПР, утвержденных штатными расписаниями.

В 2015 году на должности специалистов по координации ИПР в Пермском крае приняты 27 человек. Общее число специалистов, обеспечивающих координацию ИПР, по состоянию на 01.10.2015 года составило 124 человека, что на 19,75 ставок (13,7%) меньше количества ставок, предусмотренного в расчете объема субвенции. Более 50% ставок, предусмотренных для специалистов по координации ИПР в расчете для каждого муниципального района, не заняты

только в Чайковском муниципальном районе 3,5 ставки вместо 6-ти. В соответствии с расчетным количеством ставок на 100% заняты ставки специалистов по координации ИПР в 20-ти муниципальных районах (городских округах).

Субвенция на 2015 год утверждена в сумме 106 783,8 тыс. рублей, из которых 44 116,7 тыс. рублей составили расходы на специалистов, обеспечивающих координацию ИПР с количеством ставок 143,75.

По расчетам КСП ПК примерный кассовый план субвенции на обеспечение специалистов по координации ИПР на 9 месяцев 2015 года составил 30 517,8 тыс. рублей. По итогам 9 месяцев 2015 года использование субвенций составило 77 240,35 тыс. рублей или 100% от кассового плана на 9 месяцев и 72,3% от годовых назначений. Расход субвенции на заработную плату с начислениями специалистам, обеспечивающим координацию ИПР, по данным органов местного самоуправления составил 30 061,3 тыс. рублей, что составило 98,5% от примерного расчетного кассового плана.

Учитывая, что фактически на должности специалистов, обеспечивающих координацию ИПР, принято на 13,7% меньше количества ставок, предусмотренного в расчете объема субвенции, а также тот факт, что не занятыми в течение 9 месяцев 2015 года оставались 5 ставок специалистов по координации ИПР, утвержденных штатными расписаниями, сумма субвенции использована на 95,7%.

По оценке КСП ПК 4 130,2 тыс. рублей субвенции, предусмотренные в бюджете Пермского края на содержание 19,75 ставок специалистов по координации ИПР, и не введенные органами местного самоуправления в штатные расписания КДНиЗП, практически использованы на содержание работающих специалистов по координации ИПР.

## **9. Анализ результатов деятельности муниципальных комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав.**

9.1. Основные итоги социального сопровождения детей и семей, находящихся в социально-опасном положении за 2014 год приведены в Ежегодном докладе Уполномоченного по правам ребенка в Пермском крае о соблюдении и защите прав законных интересов ребенка в 2014 году.

В докладе отмечено следующее. В соответствии с постановлениями краевой КДНиЗП, с целью анализа ситуации в сфере профилактики семейного и детского неблагополучия, организации работы субъектов системы профилактики муниципальными КДНиЗП в данном направлении ежемесячно осуществляется мониторинг учета семей и детей, находящихся в социально опасном положении, мониторинг учета преступлений, совершенных несовершеннолетними, мониторинг учета детей и женщин группы риска, ведется регистр фактов жестокого обращения и гибели несовершеннолетних.

По данным мониторинга учета семей и детей, находящихся в социально опасном положении, в Пермском крае отмечается снижение количества семей и детей, состоящих на учете. За 12 месяцев 2014 года выявлено и поставлено на

учет 1780 семей/3516 детей (за 2013 год - 2223 семьи/4237 детей); снято с учета 2100 семей/3833 ребенка (за 2013 год - 2635 семей/4607 детей).

Значительное количество семей и детей поставлены на учет по следующим основаниям: «родители не обеспечивают обучение, посещение дошкольного образовательного учреждения, не заботятся о состоянии здоровья детей» (1575 детей, что составляет 44,8%); «злоупотребление родителями или иными законными представителями спиртными напитками» (в данных семьях проживает 1563 ребенка, что составляет 44,5% от выявленных); «отсутствие постоянного места жительства/антисанитарные условия проживания» (950 детей, или 27%).

С 2009 года наблюдается тенденция к снижению доли семей и детей, снятых с учета по результатам индивидуальной профилактической работы (по положительной реабилитации) при некотором увеличении до 2014 года доли семей и детей, снятых с учета в связи с лишением родительских прав, ограничением в родительских правах. Это объясняется тем, что с каждым годом на учете состоит все больше семей с низким реабилитационным потенциалом, что требует от специалистов всех субъектов системы профилактики знаний и навыков в области новых эффективных методов и технологий в реабилитации «сложных» семей, где родители употребляют наркотические вещества, зависимы от алкоголя, жестоко обращаются с детьми.

Показателем недостаточной реабилитационной работы либо преждевременного завершения индивидуальной реабилитационной работы является доля семей и детей, поставленных на учет в связи с социально опасным положением повторно. Анализ регистров учета семей и детей, находящихся в социально опасном положении, показал, что 5,6% от числа семей и детей, снятых с учета по основанию «положительная реабилитация», поставлены в 2014 году муниципальными КДНиЗП на учет семей, находящихся в социально опасном положении, повторно (это 297 детей).

В соответствии со статьей 7 Федерального закона N 120-ФЗ от 24.06.1999 «Об основах системы профилактики правонарушений и безнадзорности несовершеннолетних» индивидуальная профилактическая работа в отношении несовершеннолетних, их родителей или иных законных представителей проводится в сроки, необходимые для оказания социальной и иной помощи несовершеннолетним, или до устранения причин и условий, способствовавших безнадзорности, беспризорности, правонарушениям или антиобщественным действиям несовершеннолетних, или достижения ими возраста 18 лет, или наступления других обстоятельств, предусмотренных законодательством Российской Федерации.

Однако, по данным ГУ МВД РФ по Пермскому краю, более чем в 30% семей, снятых с учета по результатам реабилитации, неблагополучие сохраняется, что подтверждается протоколами об административных правонарушениях, составленных на родителей (законных представителей), на самих подростков, а также уголовными делами, возбужденными в отношении как родителей, так и несовершеннолетних.

Поскольку муниципальные КДНиЗП снимают семьи с учета на основании мотивированной информации субъектов системы профилактики (а это образовательные, медицинские организации, органы внутренних дел, органы управления социальной защитой населения и учреждения социального обслуживания и др.), руководителям данных организаций, учреждений необходимо, во-первых, обеспечить контроль качества проводимой специалистами работы, принятие исчерпывающих мер по устранению причин и условий, способствующих детскому и семейному неблагополучию, во-вторых, обращать особое внимание на качество подготовки направляемой в КДНиЗП информации о динамике семейной ситуации, проведенной организацией (учреждением) работе, выполнении всех запланированных в индивидуальной программе реабилитации (далее - ИПР) мероприятий, результатах работы и мотивированных предложениях по дальнейшим мерам.

В процессе индивидуальной профилактической работы необходимо применять исчерпывающие меры, необходимые для реабилитации семьи, восстановления прав детей, устранения условий, препятствующих благополучному развитию каждого ребенка. Отсутствие в течение длительного времени положительной динамики в процессе реабилитации семей и детей, находящихся в социально опасном положении, свидетельствует о необходимости новых подходов к работе с данной категорией семей и применения более эффективных технологий. На 31 декабря 2014 года на учете социально опасного положения состоит 3942 семьи, 7519 детей, из них 34,8% находятся на реабилитации более двух лет.

Показатели снятия с учета несовершеннолетних, находящихся в социально опасном положении, в 2014 году

Основание снятия с учета	Несовершеннолетние, снятые с учета за 2013 год (чел.)	Доля от числа всех несовершеннолетних, состоящих на учете (%)	Несовершеннолетние, снятые с учета за 2014 год (чел.)	Доля от числа всех несовершеннолетних, состоящих на учете (%)	Динамика показателей
Положительная реабилитация	2518	20,2	2092	18,4	-16,9
Совершеннолетие	667	5,4	577	5,1	-13,5
Лишение родительских прав	362	2,9	300	2,6	-17,1
Смена места жительства	375	3,0	309	2,7	-17,6
Другие причины	508	4,1	378	3,3	-25,6
Смерть несовершеннолетнего	17	0,1	16	0,1	-5,9
Ограничение родителей в родительских правах	160	1,3	161	1,4	0,6

Постановлением краевой КДНиЗП утвержден график выездов и состав рабочей группы по организации совместных выездов в территории Пермского края с целью выявления причин и условий, способствующих совершению правонарушений (в том числе связанных с употреблением несовершеннолетними психоактивных веществ), оценки организации взаимодействия субъектов системы профилактики и эффективности принимаемых мер, направленных на стабилизацию обстановки, а также для профилактики детского и семейного неблагополучия.

Во время совместных выездов в территории выявляются недостатки при осуществлении координации деятельности субъектов профилактики в работе с семьями, находящимися в социально опасном, нарушения в системе межведомственного взаимодействия.

Основные нарушения Порядка межведомственного взаимодействия по профилактике детского и семейного неблагополучия, утвержденного Постановлением КДНиЗП Пермского края от 14.07.2014 № 7:

- отсутствует информация от субъектов системы профилактики безнадзорности и правонарушений о проведенных профилактических мероприятиях и их результатах;

- отсутствует заключение специалиста по координации ИПР о семейной ситуации, динамике и решении проблем, выполненных субъектами профилактики мероприятиях и их результатах (либо невыполненных, с указанием причин), а также предложения по дальнейшим мерам;

- отсутствует информация от субъектов системы профилактики безнадзорности и правонарушений, содержащая обоснованное мнение о целесообразности снятия семьи с учета;

- не всегда в индивидуальные программы реабилитации включены мероприятия по привлечению к работе ближайшего окружения с целью обеспечения защиты детей в возрасте до 7 лет от жестокого обращения, минимизации рисков жестокого обращения;

- при разработке ИПР, дополнений к ИПР не выявляются и не анализируются ресурсы семьи;

- в некоторых ИПР отсутствуют мероприятия психолога, нарколога, инспектора УИИ и других специалистов, чье участие необходимо в решении конкретных проблем несовершеннолетнего и его семьи;

- встречаются факты разработки ИПР только специалистами по координации ИПР (то есть в нарушение Порядка межведомственного взаимодействия ИПР составляется не на малую локальную рабочую группу (МЛРГ) и без непосредственного участия специалистов субъектов системы профилактики);

- не всегда в заседаниях МЛРГ принимают участие все субъекты профилактики, мероприятия которых необходимы для реабилитации конкретных детей, семей.

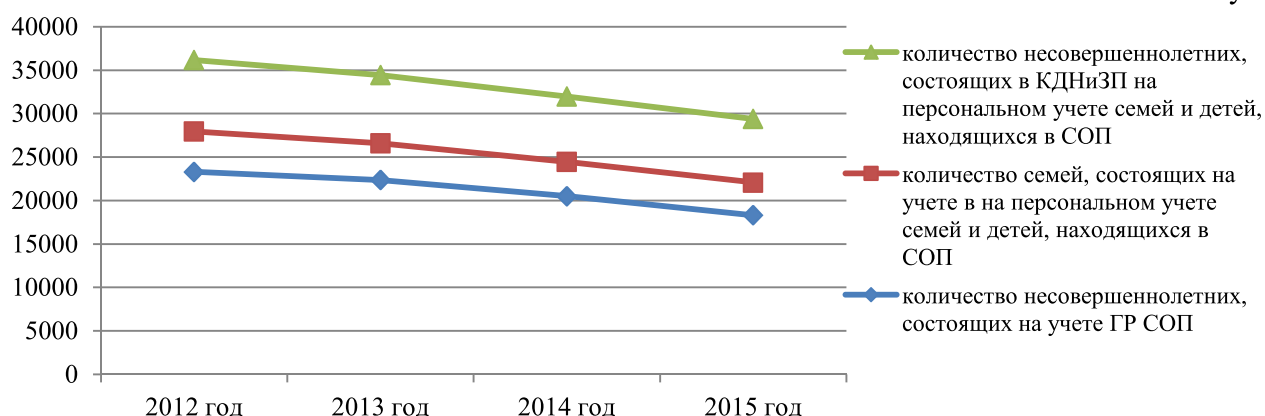
Осознавая высокую значимость своевременного выявления, оказания ранней помощи, проведения реабилитационных мероприятий с семьями и детьми

группы риска и поставленными на учет в СОП для профилактики социального сиротства, Уполномоченный по правам ребенка еще раз обращает внимание муниципальных КДНиЗП на необходимость исполнения всех постановлений, принятых краевой КДНиЗП и регламентирующих межведомственное взаимодействие органов и учреждений - субъектов профилактики детского неблагополучия. Следует также обеспечить обучение максимального количества сотрудников органов системы профилактики детского неблагополучия социально-педагогическим технологиям вывода семьи из социально опасного положения, оказания помощи детям, находящимся в кризисных состояниях либо подвергающимся жестокому обращению со стороны взрослых.

9.2. Учитывая, что при расчете объема субвенции согласно Методике на содержание специалистов, обеспечивающих координацию ИПР, численность специалистов по координации ИПР устанавливается из расчета один главный специалист на 30 семей с несовершеннолетними, состоящих в районных (городских) комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав на персональном учете семей и детей, находящихся в социально опасном положении, КСП ПК особое внимание уделено отдельным показателям детского и семейного благополучия в динамике с 2012 года и текущий период 2015 года:

- количество несовершеннолетних, состоящих на учете группы риска социально-опасного положения;
- количество семей, состоящих на учете в районных (городских) КДНиЗП на персональном учете семей и детей, находящихся в социально-опасном положении;
- количество несовершеннолетних, состоящих в районных (городских) КДНиЗП на персональном учете семей и детей, находящихся в социально-опасном положении (рисунок 1).

Рисунок 1



В Пермском крае отмечена тенденция снижения всех трех анализируемых показателей. С 2012 года количество несовершеннолетних, состоящих на учете группы риска социально-опасного положения снизилось на 21,4% (с 23 293 до 18 304); количество семей, состоящих на учете в районных (городских) КДНиЗП на персональном учете семей и детей, находящихся в социально-опасном положении – на 18,9% (с 4 660 до 3 781); количество несовершеннолетних, состоящих в районных (городских) КДНиЗП на персональном учете семей и

детей, находящихся в социально-опасном положении – на 11,1% (с 8 211 до 7 303).

В 2015 году относительно 2012 года из 48 муниципальных районов (городских районов) Пермского края снижены (улучшены) все 3 показателя в 25 территориях, 2 показателя из 3-х снижены в 12-ти муниципальных районах (городских округах), 1 показатель из 3-х – в 10-ти территориях. Увеличились (ухудшились) все три показателя в динамике с 2012 года только в Березниковском городском округе.

9.3. В Пермском крае отсутствуют критерии оценки эффективности деятельности муниципальных комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав.

В ходе контрольного мероприятия Аппаратом Правительства Пермского края представлен планируемый к утверждению перечень критериев, который содержит 15 показателей с определенными значениями критериев их оценки.

Из представленной информации по отдельным показателям за 1 полугодие 2014 года, подготовленной Аппаратом Правительства Пермского края по запросу Директора департамента государственной политики в сфере защиты прав детей Министерства образования и науки Российской Федерации, ответственного секретаря Правительственной комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав Е.А. Сильянова, выявлено, что показатель «Доля постановлений комиссии, которые были отменены по результатам опротестования или обжалования в судебном порядке, в общем количестве постановлений, принятых комиссией в отчетном периоде», который при положительном значении показателя оценивается «отрицательно», сложился наоборот положительно и составил 69,1%.

То есть, около 70% протестов прокуратуры и жалоб граждан по вынесенным постановлениям комиссией по делам несовершеннолетних и защите их прав были удовлетворены судом.

По данным статистической отчетности за 2014 год в Пермском крае опротестовано прокуратурой и удовлетворено судом – 123 постановления КДНиЗП, обжаловано гражданами и удовлетворено судом – 19 постановлений КДНиЗП.

КСП ПК выборочно проверены опротестованные/обжалованные постановления, удовлетворенные судом в 2014 году и текущем периоде 2015 года, в городе Перми, в Чердынском, Ординском, Сивинском, Нытвенском, Суксунском муниципальных районах.

9.3.1. В городе Перми за проверяемый период обжаловано гражданами, опротестовано прокуратурой и удовлетворено судом 28 постановлений КДНиЗП территориальных органов города.

КСП ПК проведен анализ протоколов о рассмотрении дела об административном правонарушении, постановлений КДНиЗП о назначении административного наказания, жалоб граждан, протестов прокуратуры и решений судов. Основные причины, по которым суды удовлетворяли жалобы граждан и протесты прокуратуры на постановления КДНиЗП, представлены в таблице 1.

Таблица 1

Причина удовлетворения судом жалобы /протеста	Количество
Нет доказательств, комиссия необоснованно сделала вывод о наличии административного правонарушения	20
Ненадлежащее извещение	2
Неверно определен субъект административного правонарушения	3
Назначено наказание ниже низшего	2
Исключить суждения, не относящиеся к делу	1
Итого	28

В связи с тем, что в материалах КДНиЗП отсутствуют четкие и неоспоримые доказательства, подтверждающие вину правонарушителей, в городе Перми удовлетворены судом более 70% от общего количества опротестованных прокуратурой/обжалованных гражданами постановлений КДНиЗП.

С целью определения причин большого процента удовлетворенных судом опротестованных/обжалованных постановлений КДНиЗП КСП ПК проведен анализ наличия профессионального юридического образования специалистов КДНиЗП и их опыта юридической работы в разрезе территориальных органов города Перми.

Анализ показал, что отсутствие у специалистов юридического образования и во многих случаях отсутствия соответствующего опыта работы приводит к составлению комиссией постановлений с необоснованными решениями о назначении административного правонарушения.

9.3.2. Анализ опротестованных/обжалованных постановлений КДНиЗП, удовлетворенных судом, в Чердынском, Ординском, Сивинском, Нытвенском, Суксунском муниципальных районах показала следующее.

В 2014 году в районах было опротестовано/обжаловано 53 постановления КДНиЗП, удовлетворенных судом, из них:

- в Чердынском муниципальном районе – 7 постановлений;
- в Ординском муниципальном районе – 7 постановлений;
- в Сивинском муниципальном районе – 11 постановлений;
- в Нытвенском муниципальном районе – 7 постановлений;
- в Суксунском муниципальном районе – 21 постановление.

Наибольшее количество – 23 опротестованных/обжалованных постановления удовлетворены судом по делам об административном правонарушении, рассмотренных с нарушением процессуальных требований, из них в 12-ти событиях факт не был доказан материалами дела, в 4-х – постановление КДНиЗП вынесено без полного изучения доказательств, в остальных случаях указан не тот пункт, который на самом деле был нарушен, не указана сумма штрафа, не был уведомлен законный представитель.

Другими основаниями для удовлетворения судом протестов и жалоб явились:

- нарушение принципа всесторонности и объективности – 8 событий;
- в постановлении указан не тот состав комиссии, чем при составлении протокола (не отражено в документах кто и какое решение принял) – 6 событий;
- отражена неполная информация – 4 события;
- постановление вынесено по истечении срока давности – 3 события.



В единичных случаях наличие события административного правонарушения не установлено, постановления не соответствуют требованиям закона, неверно указаны сроки необходимости уплаты вынесенного административного штрафа, необоснованное назначение максимально возможного наказания при отсутствии отягчающих и наличии смягчающих обстоятельств, двойное привлечение к административной ответственности за одно и то же правонарушение.

В 2015 году было опротестовано/обжаловано 21 постановление КДНиЗП, удовлетворенное судом, из них:

- в Чердынском муниципальном районе – 3 постановления;
- в Ординском муниципальном районе – 3 постановления;
- в Сивинском муниципальном районе – 7 постановлений;
- в Нытвенском муниципальном районе – 3 постановления;
- в Суксунском муниципальном районе – 5 постановлений.

Наибольшее количество – 18 опротестованных/обжалованных постановления удовлетворены судом по делам об административном правонарушении, рассмотренных с нарушением процессуальных требований, из них в 11-ти событиях факт не был доказан материалами дела, в 4-х – указан не тот пункт, который на самом деле был нарушен, в остальных событиях не был уведомлен законный представитель, постановление КДНиЗП вынесено без полного изучения доказательств.

В оставшихся 3-х случаях постановление вынесено по истечении срока давности со дня совершения административного правонарушения.

9.4. Согласно статье 4 Закона Пермского края от 19.12.2006 № 44-КЗ «специалисты по координации ИПР входят в состав районной (городской) КДНиЗП в качестве членов».

Статьей 10 Закона Пермской области от 05.09.2005 года № 2441-539 «О комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав» утверждены статус, порядок деятельности комиссий. Согласно пункту 5 статьи 10 члены комиссии обладают равными правами при рассмотрении и обсуждении вопросов (дел), отнесенных к компетенции комиссии, и осуществляют следующие функции:

- участвуют в заседании комиссии и его подготовке;
- предварительно (до заседания комиссии) знакомятся с материалами по вопросам, выносимым на ее рассмотрение;
- вносят предложения об отложении рассмотрения вопроса (дела) и о запросе дополнительных материалов по нему;
- вносят предложения по совершенствованию работы по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, защите их прав и законных интересов, выявлению и устранению причин и условий, способствующих безнадзорности и правонарушениям несовершеннолетних;
- участвуют в обсуждении постановлений, принимаемых комиссией по рассматриваемым вопросам (делам), и голосуют при их принятии;
- составляют протоколы об административных правонарушениях;

посещают организации, обеспечивающие реализацию несовершеннолетними их прав на образование, труд, отдых, охрану здоровья и медицинскую помощь, жилище и иных прав, в целях проверки поступивших в комиссию сообщений о нарушении прав и законных интересов несовершеннолетних, наличии угрозы в отношении их жизни и здоровья, ставших известными случаями применения насилия и других форм жестокого обращения с несовершеннолетними, а также в целях выявления причин и условий, способствовавших нарушению прав и законных интересов несовершеннолетних, их безнадзорности и совершению правонарушений;

выполняют поручения председателя комиссии.

В ходе проверки выявлено, что в отдельных районах специалисты, принятые на должности специалистов по координации ИПР в августе-сентябре 2015 года, на момент проверки не были включены в состав комиссий в качестве членов, в других случаях специалисты включены в более поздние сроки (через 2-3 месяца после начала исполнения должностных обязанностей).

В нарушение ст. 4 Закона Пермского края от 19.12.2006 № 44-КЗ специалисты по координации ИПР не включались своевременно в состав КДНиЗП и соответственно не обладали правами при рассмотрении и обсуждении вопросов (дел), отнесенных к компетенции комиссии.

#### **Выводы:**

1. В целом по Пермскому краю в 2014 году органами местного самоуправления утверждено 282,3 ставки специалистов на выполнение государственных полномочий по образованию КДНиЗП, что на 53 ставки меньше расчетного количества ставок, определенного в соответствии с Методикой расчета объема субвенции и учтенного в бюджете Пермского края при расчете субвенции на 2014 год. В течение 2 полугодия 2014 года на должности специалистов по координации ИПР приняты 99 человек, что на 57,8 ставок (36,8%) меньше количества, предусмотренного в расчете объема субвенции. Расчетно не занятыми в течение 2-го полугодия 2014 года оставались 52,5 ставок специалистов по координации ИПР, утвержденных штатными расписаниями.

Субвенция в общей сумме 12 346,9 тыс. рублей, предусмотренная на содержание специалистов по координации ИПР, использована на обеспечение других специалистов, обеспечивающих деятельность КДНиЗП.

2. На 01.10.2015 года количество ставок на выполнение государственных полномочий по образованию КДНиЗП, утвержденных штатными расписаниями, составило 283,3, что на 36,5 ставок меньше количества ставок, определенного в соответствии с Методикой расчета объема субвенции и учтенного в бюджете Пермского края при расчете субвенции на 2015 год. В 2015 году на должности специалистов по координации ИПР в Пермском крае дополнительно приняты 27 человек. Расчетно не занятыми в течение 9-ти месяцев 2015 года оставались 5 ставок специалистов по координации ИПР, утвержденных штатными расписаниями. Общее число специалистов, обеспечивающих координацию ИПР,

по состоянию на 01.10.2015 года составило 124 человека, что на 19,75 ставок (13,7%) меньше количества ставок, учтенных в расчете объема субвенции.

По оценке КСП ПК 4 130,2 тыс. рублей субвенции, предусмотренные в бюджете Пермского края на содержание 19,75 ставок специалистов по координации ИПР, и не введенные органами местного самоуправления в штатные расписания КДНиЗП, фактически использованы на содержание работающих специалистов по координации ИПР.

3. В нарушение п. 8 Порядка передачи средств бюджета Пермского края бюджетам муниципальных районов и городских округов Пермского края на обеспечение прав на защиту несовершеннолетних детей, в Юрлинском муниципальном районе субвенции расходуются на денежное содержание 2-х не муниципальных служащих, исполняющих обязанности специалистов по координации ИПР, должности которых не утверждены штатным расписанием.

4. В Пермском крае отсутствуют критерии оценки эффективности деятельности муниципальных комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав.

5. Показатель «Доля постановлений комиссии, которые были отменены по результатам опротестования или обжалования в судебном порядке, в общем количестве постановлений, принятых комиссией в отчетном периоде», при запланированном значении «отрицательно» в 2014 году составил 69,1%.

6. Отсутствие у специалистов юридического образования и во многих случаях отсутствия соответствующего опыта работы приводит к принятию комиссией постановлений с необоснованными решениями о назначении административного наказания за совершение административного правонарушения.

7. В нарушение пункта 3 статьи 5 Закона Пермского края от 04.05.2008 № 228-ПК «О муниципальной службе в Пермском крае», устанавливающего квалификационные требования для замещения должностей муниципальной службы, в Оханском муниципальном районе на должность ведущего специалиста по координации ИПР принято физическое лицо без соответствующего образования.

8. В нарушение ст. 4 Закона Пермского края от 19.12.2006 № 44-КЗ специалисты по координации ИПР не включались своевременно в состав КДНиЗП и соответственно не обладали правами при рассмотрении и обсуждении вопросов (дел), отнесенных к компетенции комиссии.

#### **Предложения в адрес Аппарата Правительства Пермского края:**

1. Утвердить критерии оценки эффективности деятельности муниципальных комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав.

2. Показатель «Доля постановлений комиссии, которые были отменены по результатам опротестования или обжалования в судебном порядке, в общем количестве постановлений, принятых комиссией в отчетном периоде», утвердить со значением «положительно» с допустимым значением, исходя из результатов оценки.

3. Провести анализ и обобщение судебной практики обжалования прокуратурой и гражданами постановлений о привлечении к административной ответственности граждан, вынесенных КДНиЗП, и довести его результаты до районных (городских) комиссий для применения в работе в целях сокращения случаев принятия ими необоснованных решений.

4. Обеспечить ведение ежеквартального мониторинга численности несовершеннолетних и числа семей с несовершеннолетними детьми, находящихся в социально опасном положении, с целью финансового обеспечения выполнения переданных государственных полномочий в части координации проведения индивидуальной профилактической работы органов и учреждений системы профилактики в полном объеме.

**Предложения в адрес органов местного самоуправления муниципальных районов (городских округов):**

1. Исключить расходование субвенции на денежное содержание не муниципальных служащих, прием на должность муниципальных служащих специалистов без установленных квалификационных требований для замещения должностей муниципальной службы.

2. В обязательном порядке ввести в состав КДНиЗП представителя(ей) юридических служб администраций муниципальных образований.

3. Обеспечить включение специалистов по координации ИПР в состав членов КДНиЗП со дня исполнения специалистами своих должностных обязанностей.

Аудитор КСП ПК

Н.В. Вотинцев