

Российская Федерация  
**НОВГОРОДСКАЯ ОБЛАСТНАЯ ДУМА**

**ПОСТАНОВЛЕНИЕ**

от \_\_\_\_\_ № \_\_\_\_\_  
Великий Новгород

**О проектах федеральных законов  
«О внесении изменений в отдельные  
законодательные акты Российской  
Федерации в целях защиты прав не-  
совершеннолетних», «О внесении  
изменений в Бюджетный кодекс  
Российской Федерации»**

Новгородская областная Дума **п о с т а н о в л я е т :**

поддержать инициативу Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации по внесению в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проектов федеральных законов «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях защиты прав несовершеннолетних» и «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации».

**Проект подготовил и завизировал:**

Председатель  
областной Думы



Е.В.Писарева

**Завизировал:**

Председатель комитета правового  
обеспечения и мониторинга областного  
законодательства аппарата областной Думы



Е.А.Давыдова

21.05.2014

**ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА**  
к проекту федерального закона "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях защиты прав несовершеннолетних"

Проект федерального закона "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях защиты прав несовершеннолетних" (далее - законопроект) подготовлен в пакете с проектом федерального закона "О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации" в целях создания дополнительных гарантий детям на получение средств на содержание от родителей и побуждения родителей к добросовестному исполнению родительских обязанностей по содержанию несовершеннолетних детей.

В соответствии со статьей 27 Конвенции о правах ребенка (ратифицированной Постановлением Верховного Совета СССР от 13.06.1990 № 1559-1) государства-участники признают право каждого ребенка на уровень жизни, необходимый для физического, умственного, духовного, нравственного и социального развития.

Защита прав детей является приоритетным направлением государственной политики. Одним из механизмов, гарантирующих защиту имущественных прав ребенка, является институт алиментов в семейном праве.

Родители обязаны содержать несовершеннолетних детей и нетрудоспособных совершеннолетних детей, нуждающихся в помощи, они не освобождаются от этой обязанности и после лишения их родительских прав, а также когда дети помещены в детские учреждения и находятся на полном государственном обеспечении.

В случае уклонения или невыполнения родителями либо одним из них этой обязанности допускается принудительное взыскание необходимых средств в судебном порядке. Проблема взыскания содержания на

несовершеннолетних в настоящее время стоит особо остро. Нарушения алиментных прав касаются всех категорий детей.

Только за первое полугодие 2013 года судами общей юрисдикции было рассмотрено 155 558 дел о взыскании алиментов на несовершеннолетних детей, в 2012 году – 308 402 такого рода дел.

По данным Федеральной службы судебных приставов по состоянию на 1 ноября 2013 года, на исполнении находится 1 037 477 исполнительных производств о взыскании алиментов. В добровольном порядке оплата алиментов производится по 140 тыс. исполнительных производств. За период с января по октябрь 2013 года судебными приставами-исполнителями наложено 37,3 тыс. арестов на имущество должников, обязанных к уплате алиментов, установлено местонахождение 35,2 тыс. должников, уклоняющихся от уплаты алиментной задолженности, ограничено в выезде за пределы Российской Федерации 226,3 тыс. граждан-уклонистов, возбуждено 59,5 тыс. уголовных дел за злостное уклонение от уплаты алиментов. В результате принятия указанных мер взыскано за 10 месяцев этого года задолженности по алиментам на сумму свыше 1,5 млрд. рублей.

По данным МВД России, в органы внутренних дел за 9 месяцев 2013 года поступило около 80 тыс. информационных сообщений от других органов и учреждений системы профилактики, из них почти 60 тыс. – о выявлении родителей или иных законных представителей несовершеннолетних, не исполняющих обязанности по их содержанию и воспитанию. По итогам 6 месяцев 2013 года к административной ответственности за неисполнение родителями обязанностей по содержанию и воспитанию своих детей привлечено свыше 245,2 тыс. родителей.

По данным Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации на 6 ноября 2013 года, подготовленным на основе статистической отчетности о деятельности судов общей юрисдикции и судимости, назначено наказание по статье 157 часть 1 Уголовного кодекса Российской Федерации

(далее – УК РФ) более 29 тыс. человек, из них к исправительным работам – более 20 тыс. человек, условно осуждены к лишению свободы – более 2 тыс. человек, в виде штрафа – 156 человек, условно осуждены к иным мерам – 5 201 человек. По статье 156 УК РФ всего осуждено 892 человека, из них к исправительным работам – 229 человек, обязательным работам – 237 человек, к штрафу – 266 человек, к лишению свободы – 25 человек.

Исполнение судебных решений о взыскании алиментов зачастую затруднено объективными причинами, в частности тем, что должники, уклоняющиеся от уплаты алиментов, в основном – это лица, не имеющие постоянного источника дохода, злоупотребляющие спиртными напитками. Любой вид наказания не воспринимается ими как наказание за совершенное преступление. Таким образом, лишение и ограничение родительских прав, предусмотренные штрафы, привлечение к уголовной ответственности зачастую не выполняют ни задач наказания и перевоспитания родителей, ни функции защиты прав детей. Сегодня в России порядка 400 тыс. детей из малообеспеченных семей не получают алименты.

Представляется, что сфера отношений, связанных с алиментными обязательствами, ввиду наличия в действующем законодательстве спорных норм и неисполнимости некоторых из этих норм нуждается в дополнительном комплексном реформировании.

Сохраняется актуальность внесения изменений и дополнений в Семейный и Уголовный кодексы, Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, Закон Российской Федерации "О занятости населения в Российской Федерации".

Семейный кодекс Российской Федерации (далее – СК РФ) закрепляет важные положения, которые способствуют реализации права на получение алиментов несовершеннолетним ребенком. Однако правоприменительная

практика показывает, что не все несовершеннолетние дети, имеющие право на получение алиментов могут на деле реализовать свое право. Среди причин, препятствующих реализации права детей на содержание, можно назвать сокрытие плательщиками алиментов своих реальных доходов, а также мест их получения, низкий уровень доходов.

Также уклонение родителей от выполнения своих обязанностей по воспитанию детей может выражаться в отсутствии заботы об их нравственном и физическом развитии, обучении, подготовке к общественно полезному труду. В СК РФ используются понятия "злоупотребление родительскими правами" и "жестoko обращаются с детьми", но официального определения этих понятий не дано.

В целях наиболее полной защиты прав и охраняемых законом интересов несовершеннолетних при разрешении споров, связанных с воспитанием детей, а также правильного и единообразного применения судами норм СК РФ, регулирующих указанные правоотношения, Пленум Верховного Суда Российской Федерации в Постановлении от 27 мая 1998 года № 10 "О применении судами законодательства при разрешении споров, связанных с воспитанием детей" (далее – Постановление) разъяснил, что понимается под злоупотреблением родительскими правами и под жестоким обращением с детьми.

Тем не менее, при разрешении дел данной категории судами в ряде случаев допускаются нарушения законодательства, а также не всегда учитываются разъяснения, содержащиеся в Постановлении.

Исходя из этого, законопроектом предлагается ввести в статью 69 СК РФ определение понятия "злоупотребление родительскими правами", и раскрыть более полно положение о жестокom обращении с детьми, легализовав тем самым позицию Верховного Суда Российской Федерации в законе.

В настоящее время усматривается необходимость реформирования алиментных правоотношений. Наиболее актуальными вопросами при этом являются вопросы, связанные с регулярной выплатой алиментов.

Законопроектом предлагается внести изменение в статью 81 СК РФ, устанавливающее минимальный размер алиментов, взыскиваемых с родителей, не ниже одной пятой, на двух детей – одной трети, на трех и более детей – половины величины минимального размера оплаты труда.

В настоящее время статьей 3 Федерального закона "О минимальном размере оплаты труда" (далее – закон о МРОТ) минимальный размер оплаты труда (далее – МРОТ) применяется только для регулирования оплаты труда и определения размера пособий по временной нетрудоспособности, по беременности и родам, и для иных целей обязательного социального страхования и, как следствие, для других целей использоваться не может. Соответственно, размер МРОТ для алиментных обязательств может быть определен исключительно в соответствии с частью 2 статьи 5 закона о МРОТ, исходя из базовой суммы в 100 рублей (неизменной с 2001 года) и, объективно не может обеспечить право ребенка на уровень жизни, необходимый для физического, умственного, духовного, нравственного и социального развития ребенка.

В связи с чем, полагаем необходимым установление минимального размера алиментов, присуждаемых на несовершеннолетних детей, в долевом отношении от МРОТ, и формирование специального алиментного фонда для выплаты алиментов несовершеннолетним детям как дополнительных гарантий обеспечения ребенку достойного уровня жизни.

Данное предложение согласуется с пунктом 7 Плана первоочередных мероприятий по реализации важнейших положений Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012-2014 годы, в котором предусмотрена разработка мер по обеспечению регулярности выплат алиментов.

В целях повышения защиты детей от злоупотреблений со стороны родителей и иных лиц, отвечающих за воспитание детей, законопроектом предлагается в статье 156 УК РФ раскрыть более полно понятие жестокого обращения с несовершеннолетним.

Одновременно предлагается ввести в часть 1 статьи 157 УК РФ определение понятия "злостное уклонение от уплаты алиментов".

Практика исполнения наказания в виде исправительных работ в России показывает, что в организациях неохотно принимают на работу осужденных к этому виду наказания и, как правило, отказывают в трудоустройстве, ссылаясь на отсутствие вакансий. Это можно объяснить недостатками в механизме контроля за исполнением наказания со стороны организации, в которую направляется осужденный. На сегодняшний момент правового инструмента регулирования всех этих ситуаций, достаточно часто возникающих на практике, не существует.

Законопроектом предлагается вариант решения данной проблемы путем внесения изменений в Закон Российской Федерации "О занятости населения в Российской Федерации", включив в категорию занятых граждан и перечень лиц, особо нуждающихся в социальной защите и испытывающих трудности в поиске работы, граждан, которым назначено административное наказание в виде исправительных работ за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязанностей по содержанию и воспитанию несовершеннолетних на время исполнения данного вида наказания. Виды исправительных работ и перечень организаций определяются органами местного самоуправления по согласованию с территориальными органами федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление функций по принудительному исполнению исполнительных документов и обеспечению установленного порядка деятельности судов, в районе места жительства граждан указанной категории.

За неисполнение или ненадлежащее исполнение родителями или иными законными представителями обязанностей по содержанию несовершеннолетних частью 1 статьи 5.35 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее - КоАП РФ) установлена административная ответственность, в виде предупреждения или административного штрафа в размере от ста до пятисот рублей, что в настоящее время является явно недостаточным наказанием.

В соответствии с частью 2 статьи 23.1 КоАП РФ дела об административных правонарушениях, предусмотренные частью 3 статьи 5.35 КоАП РФ, рассматриваются судьями, в случаях, если орган или должностное лицо, к которым поступило дело о таком административном правонарушении, передает его на рассмотрение судье.

Согласно данным Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации (форма № 1-АП "Отчет о работе судов общей юрисдикции по рассмотрению дел об административных правонарушениях") часть 3 статьи 5.35 КоАП РФ не выделяется и при расчете включается в строку "иные статьи главы 5 КоАП РФ", куда включаются статьи, не выделенные в форме № 1-АП в отдельную строку, в частности, статьи 5.28-5.36 КоАП РФ. За первое полугодие 2013 года судами общей юрисдикции по статье "иные статьи главы 5 КоАП РФ" было рассмотрено 1 058 дел (по числу лиц), в том числе подвергнутых наказанию – 747 человек: предупреждение – 4, штраф – 739, административный арест – 4.

Предлагается увеличить меру ответственности в виде ужесточения наказания, а именно увеличение размера административного штрафа от пятисот до тысячи рублей либо административный арест на срок до пяти суток, либо исправительные работы на срок от шести месяцев до одного года.

С этой целью законопроект вводит в КоАП РФ новый вид административного наказания – исправительные работы. Для этого глава 3 "Административное наказание" КоАП РФ дополняется новой статьей 3.15



"Исправительные работы", раскрывающей понятие данного вида административного наказания, сроки его установления.

Исправительные работы заключаются в выполнении физическим лицом (с учетом его возраста, трудоспособности и состояния здоровья), совершившим административное правонарушение, временных оплачиваемых работ. Исправительные работы назначаются судьей, в случаях, если орган или должностное лицо, к которым поступило дело о таком административном правонарушении, передает его на рассмотрение судье. По усмотрению судьи на физическое лицо могут быть дополнительно возложены обязанности по прохождению курса лечения от алкоголизма, наркомании, токсикомании или венерического заболевания, обучения с последующим трудоустройством.

Предлагаемая законопроектом мера административной ответственности в виде исправительных работ с наложением на осужденного родителя исполнения определенных обязанностей по принудительному медицинскому лечению, трудоустройству, обучению станет действительно исключительной и одновременно высшей мерой ответственности за виновное невыполнение родительского долга, позволит оптимизировать возможность их последующего трудоустройства, что положительно скажется на уплате ими алиментов.

Одновременно вносится изменение в часть 1 статьи 3.3 "Основные и дополнительные административные наказания" КоАП РФ, согласно которому исправительные работы могут устанавливаться и применяться только в качестве основного административного наказания.

Действующее понятие "родители или иные законные представители несовершеннолетних" не охватывает весь возможный круг специальных субъектов административной ответственности за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязанностей по воспитанию несовершеннолетних.

Законопроектом предлагается дополнить новой частью 21 статью 5.35 КоАП РФ, которой вводится административная ответственность руководителем или педагогом учреждения для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, либо должностным лицом органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органа местного самоуправления обязанностей по содержанию, воспитанию, обучению и (или) защите прав и интересов несовершеннолетних, находящихся в указанных учреждениях в виде предупреждения или наложения административного штрафа в размере от двух тысяч до трех тысяч рублей.

Уклонение лица от отбывания исправительных работ влечет наложение административного штрафа в размере от тысячи до трех тысяч рублей.

Статьей 40 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации предусмотрено, что осужденные к исправительным работам не имеют права на увольнение из организации, в которой отбывают наказание, по собственному желанию, а также не могут отказаться от предложенной работы. Однако ответственность осужденного за неисполнение указанных условий отбывания исправительных работ действующим уголовно-исполнительным законодательством Российской Федерации не предусмотрена. Законопроектом предусматривается такая ответственность за нарушение порядка и условий отбывания исправительных работ и за злостное уклонение от их отбывания.

Законопроектом предлагается дополнить новой статьей 1093 Федеральный закон от 2 октября 2007 года № 229-ФЗ "Об исполнительном производстве", регламентирующей порядок исполнения судебным приставом-исполнителем постановления судьи о назначении исправительных работ.

Представляется необходимым дальнейшее реформирование российского законодательства, регулирующего институт алиментирования и создание более четкого и действенного механизма взыскания средств на содержание детей, отвечающего экономической ситуации в стране и мире.

**ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА**  
к проекту федерального закона "О внесении изменений  
в Бюджетный кодекс Российской Федерации"

Проект федерального закона "О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации" (далее - законопроект) подготовлен в пакете с проектом федерального закона "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях защиты прав несовершеннолетних".

Законопроект направлен на совершенствование законодательства в сфере защиты имущественных прав несовершеннолетних, получение ими средств на содержание от родителей, а также побуждение родителей к добросовестному исполнению родительских обязанностей по содержанию детей.

Родители обязаны содержать несовершеннолетних детей и нетрудоспособных совершеннолетних детей, нуждающихся в помощи, они не освобождаются от этой обязанности и после лишения их родительских прав, а также когда дети помещены в детские учреждения и находятся на полном государственном обеспечении.

Анализ правоприменительной практики уплаты алиментов показывает, что не все несовершеннолетние дети могут реализовать свое право на получение алиментов, причинами чего являются сокрытие плательщиками алиментов реальных доходов и мест их получения, невысокий уровень заработной платы и (или) доходов, что приводит к взысканию алиментов в ничтожно малых размерах.

Представляется, что сфера отношений, связанных с алиментными обязательствами, ввиду наличия в действующем законодательстве спорных норм и неисполнимости некоторых из этих норм нуждается в дополнительном комплексном реформировании.

В соответствии с установленным статьей 31 Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее – Кодекс) принципом самостоятельности бюджетов, органам государственной власти и местного самоуправления предоставлено право самостоятельно определять формы и направления расходования средств бюджетов (за исключением расходов, финансовое обеспечение которых осуществляется за счет межбюджетных субсидий и субвенций из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации).

Вместе с тем следует отметить, что наличие в КоАП РФ нормы об ответственности родителей за неисполнение обязанностей по содержанию детей само по себе не может достигнуть цели повышения гарантий материального обеспечения ребенка, так как, являясь административно-финансовой мерой принуждения (в случае, если применен штраф к правонарушителю), штрафы составляют неналоговый источник доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и при их поступлении в бюджет данный доход "обезличивается", становится единым денежным доходом бюджета.

Для достижения эффективности от введения самостоятельного состава административного правонарушения, предусматривающего ответственность за уклонение от уплаты алиментов, предлагается внести в Кодекс дополнение, согласно которому перечень денежных взысканий (штрафов) за нарушение законодательства Российской Федерации, подлежащих зачислению в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации, дополняется новым денежным взысканием (штрафом) за нарушение семейного законодательства Российской Федерации в части неисполнения обязанности по воспитанию и содержанию несовершеннолетнего, направляемым в бюджет субъекта Российской Федерации, на территории которого проживает несовершеннолетний, - по нормативу 100 процентов.

Одновременно законопроектом в главу 20 (Основы составления проектов бюджетов) Кодекса вводится новая статья 179.4, которая определяет правовые основания создания алиментных фондов.

Данное предложение согласуется с пунктом 7 Плана первоочередных мероприятий по реализации важнейших положений Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012-2014 годы, согласно которому предусмотрена разработка мер по обеспечению регулярности выплат алиментов, а также создание алиментного фонда.

Таким образом, создается механизм целевого расходования таких средств и направление их через алиментные фонды в семьи, имеющие несовершеннолетних детей, в которых один из родителей уклоняется от уплаты алиментов, а также детям, которые помещены в детские учреждения и находятся на полном государственном обеспечении. Предлагаемые изменения в Кодекс разрабатывались по аналогии с нормами, устанавливающими общие требования к формированию дорожных фондов.

Представляется, что данная мера наряду с другими мерами административной и уголовной ответственности будет способствовать защите прав получателя алиментов и иметь стимулирующий характер для своевременной и полной выплаты алиментов.