

ДЕПАРТАМЕНТ ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ КОСТРОМСКОЙ ОБЛАСТИ
Областное государственное бюджетное образовательное учреждение
дополнительного профессионального образования
«КОСТРОМСКОЙ ОБЛАСТНОЙ ИНСТИТУТ РАЗВИТИЯ ОБРАЗОВАНИЯ»
ФАКУЛЬТЕТ ВОСПИТАНИЯ И ПСИХОЛОГИЧЕСКОГО СОПРОВОЖДЕНИЯ

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ОРГАНИЗАЦИИ РАБОТЫ ПРОФИЛАКТИЧЕСКОГО СОВЕТА ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ

**инструктивно – методические материалы
для педагогов**



КОСТРОМА
2018

Авторы – составители:



Тайгин Олег Валерьевич, декан факультета воспитания и психологического сопровождения ОГБОУ ДПО «Костромской областной институт развития образования»



Адоевцева Ирина Викторовна, доцент кафедры воспитания и психологического сопровождения ОГБОУ ДПО «Костромской областной институт развития образования», к.п.н., доцент

ВМЕСТО ПРЕДИСЛОВИЯ

Анализ данных мониторинга состояния подростковой преступности по состоянию на 01.07.2017 года (УМВД России по Костромской области) показывает:

- в 1 полугодие 2017 года несовершеннолетними совершено 95 преступлений (в том числе, 48 – преступлений средней тяжести, 15 – тяжких преступлений, 2 – особо тяжкие преступления); 31 преступление совершено в группе, 18 – в группе со взрослыми; 24 несовершеннолетних ранее совершали преступления

- основную часть противоправных деяний, совершенных подростками, составляют преступления против собственности – 57 уголовных дел (60%) возбуждено по фактам совершения преступлений, предусмотренных ст. 158 УК РФ, 10 (10,5%) – ст. 161 УК РФ 4 (4,2%) – 166 УК РФ;

В тоже время следует отметить положительные тенденции в региональной системе профилактики правонарушений и преступлений несовершеннолетних. По сравнению с 2016 годом:

- значительно сократилось количество тяжких преступлений, совершенных несовершеннолетними (на 25%), а также особо тяжких (на 71,4%);

- количество групповых преступлений снизилось на 52,3% и составляет 32,6% от общего количества преступных деяний, совершенных несовершеннолетними; имеет тенденцию к снижению и уровень преступлений, совершенных несовершеннолетними в группе со взрослыми (на 45,5%);

- зарегистрировано снижение количества преступлений, совершенных подростками в состоянии опьянения (на 36%), а также совершенных на улицах и в общественных местах (на 33%);

- количество лиц, совершивших преступления повторно, из числа ранее совершавших преступления, сократилось на 29,4%.

Стоит отметить, что за вышеуказанный период увеличилось количество преступлений:

- совершенных против жизни и здоровья несовершеннолетних (ст. 119 УК РФ «Угроза убийством или причинением тяжкого вреда здоровью» – 9, ст. 111 УК РФ «Умышленное причинение тяжкого вреда здоровью» – 3, ст. 117 УК РФ «Истязание» – 2, ст. 109 УК РФ «Причинение смерти по неосторожности» – 4; по 1 преступлению по ст. 112 «Умышленное причинение средней тяжести вреда здоровью», 106 «Убийство матерью новорожденного ребенка» и 118 «Причинение тяжкого вреда здоровью по неосторожности» УК РФ);

- совершенных против половой неприкосновенности несовершеннолетних (за отчетный период выявлено 25 преступлений указанной категории, что в 2 раза больше, чем в 2016 году); основную часть данного вида преступлений (52%) составляют деяния, квалифицированные по ст. 134 УК РФ «Половое сношение и иные действия сексуального характера с лицом, не достигшим 16-летнего возраста».

Таким образом, организация работы Совета профилактики в образовательной организации на сегодняшний день выступает как одна из наиболее востребованных и эффективных форм предупредительно – профилактической работы среди детей, подростков и учащейся молодежи не только группы риска социальной дезадаптации.

**Нормативные правовые акты РФ,
отражающие стратегию государственной политики,
направленной на профилактику правонарушений и
преступлений несовершеннолетних, их социализацию
и реабилитацию**

(комментарии и пояснения)

В своей деятельности Совет профилактики в образовательной организации опирается на нормативные правовые акты Российской Федерации, отражающие стратегию государственной политики, направленной на профилактику правонарушений и преступлений несовершеннолетних, их социализацию и реабилитацию. Остановимся на основных документах более подробно...

Федеральный закон «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» (от 23 июня 2016 года № 182-ФЗ). Предметом регулирования настоящего Федерального закона являются общественные отношения, возникающие в сфере профилактики правонарушений в Российской Федерации.

Настоящий Федеральный закон устанавливает правовую и организационные основы системы профилактики правонарушений, общие правила ее функционирования, основные принципы, направления, виды профилактики правонарушений и формы профилактического воздействия, полномочия, права и обязанности субъектов профилактики правонарушений и лиц, участвующих в профилактике правонарушений.

Статья 2, комментируемого закона, посвящена законодательному закреплению основных дефиниций (определений) понятий, используемых в настоящем федеральном законе и иных

законодательных и подзаконных нормативно-правовых актах, регулирующих систему профилактики правонарушений в Российской Федерации.

Понятие «правонарушение» законодатель определил как преступление или административное правонарушение, представляющие собой противоправное деяние (действие, бездействие), влекущее уголовную или административную ответственность.

Представляется, что данный подход к определению понятия «правонарушение» является весьма общим, не позволяющим полноценно определить данный термин.

В современной доктрине права правонарушение определяется как общественно опасное (общественно вредное), противоправное, виновное и наказуемое деяние (действие или бездействие), посягающее на охраняемые законом общественные отношения.

Из данного определения следует, что правонарушение характеризуется следующими признаками:

а) общественной опасностью (общественной вредностью) деяния (действия или бездействия) - данный признак свидетельствует, что указанное деяние (действие или бездействие) является опасным или вредным для общественных отношений. При этом общественная опасность является высшей степенью вреда, причиненного общественным отношениям, что позволяет законодателю отнести данное деяние к преступлению и перечень их видов установить в УК РФ. Общественно вредными признаются все иные противоправные деяния, которые законодатель относит к административным правонарушениям, дисциплинарным и служебно - дисциплинарным проступкам, гражданско - правовым правонарушениям и материальным правонарушениям (правонарушениям, выразившимся в причинении вреда работодателю работником или работнику работодателем);

б) противоправностью деяния (действия или бездействия) - данный признак указывает на то, что правонарушение есть деяние (действие или бездействие), противоречащее норме права или являющееся злоупотреблением правом. Содержание противоправности и его границ и пределы устанавливаются государством, его органами посредством закрепления их в законе. Под злоупотреблением правом следует понимать действие, прямо не закрепленное в законе как запрещенное, но совершенное субъектом во вред другим лицам (ст. 10 ГК РФ);

в) деяние (действие или бездействие) совершено виновно - данный признак свидетельствует, что противоправное деяние (действие или бездействие) совершено субъектом в форме умысла или неосторожности. Деяние совершено умышленно, если лицо, его совершившее, сознавало противоправный характер своего действия (бездействия), предвидело его вредные последствия и желало наступления таких последствий или сознательно их допускало либо относилось к ним безразлично. Противоправное деяние совершено неосторожно, если лицо, его совершившее, предвидело возможность наступления вредных последствий своего действия (бездействия), но без достаточных к тому оснований самонадеянно рассчитывало на предотвращение таких последствий либо не предвидело возможности наступления таких последствий, хотя должно было и могло их предвидеть;

г) деяние (действие или бездействие) подлежит наказанию в размере, установленном санкцией нормы закона, - данный признак означает, что правонарушение признается таковым при условии, что за его совершение законом установлена мера юридической ответственности, закрепленная в санкциях законодательной нормы.

Как видно из приведенного легального определения правонарушения, таковым признается лишь преступление или административное правонарушение, влекущее уголовную или административную ответственность.

Это означает, что правонарушением, по смыслу комментируемой нормы, не признаются дисциплинарные проступки, служебно - дисциплинарные проступки, гражданско - правовые и материальные деликты.

На указанные виды правонарушений действие комментируемого закона не распространяется.

Комментируемый закон закрепляет легальную дефиницию понятия «профилактика правонарушений», понимая под ней совокупность:

а) мер социального характера: меры социального характера, направленные на профилактику правонарушений, представляют собой установленные комментируемым законом мероприятия, проводимые субъектами профилактики правонарушений и иными лицами, участвующими в профилактике правонарушений, в предусмотренных формах. В этой связи к мерам профилактики правонарушений социального характера следует отнести:

- правовое просвещение и правовое информирование (ст. 18);
- социальную адаптацию правонарушителей (ст. 24);
- ресоциализацию правонарушителей (ст. 25);
- социальную реабилитацию лиц, оказавшихся в трудной жизненной ситуации (ст. 26);
- помощь лицам, пострадавшим от правонарушений или подверженным риску стать таковыми (ст. 27).

Указанные меры профилактического воздействия предусмотрены соответственно пп. 1, 7, 8, 9, 10 ч. 1 ст. 17 комментируемого закона. Очевидно, что приведенные социальные меры профилактики правонарушений являются по своему характеру социально-правовыми и осуществляются не правоохранительными органами.

Комментируемый закон устанавливает легальную дефиницию понятия «система профилактики правонарушений», под которой законодатель предлагает понимать совокупность субъектов профилактики правонарушений, лиц, участвующих в профилактике правонарушений, и принимаемых ими мер профилактики правонарушений, а также основ координации деятельности и мониторинга в сфере профилактики правонарушений.

Данное определение позволяет признать, что система профилактики правонарушений складывается из следующих элементов, позволяющих раскрыть содержание рассматриваемой дефиниции:

- субъектов профилактики правонарушений (ст. 5);
- лиц, участвующих в профилактике правонарушений (ст. 13);
- мер профилактики правонарушений (ст. 2);
- основ координации деятельности в сфере профилактики правонарушений (ст. 30);
- мониторинга в сфере профилактики правонарушений (ст. 32).

Пункт 4 комментируемой статьи определяет понятие «лица, участвующие в профилактике правонарушений». Данная дефиниция устанавливает круг лиц, которые субъектами профилактики правонарушения не являются, но участвуют в данной деятельности в пределах, установленных нормами комментируемого закона (ст. 13). К числу указанных лиц (субъектов общественных отношений по профилактике правонарушений) законодатель относит:

- граждан Российской Федерации - то есть лиц, которые в соответствии с положениями Федерального закона от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» имеют устойчивую правовую связь с Российской Федерацией, выражающуюся в совокупности их взаимных прав и обязанностей (ст. 3 указанного закона);
- общественные объединения - в соответствии со ст. 5 ФЗ «Об общественных объединениях» под общественным объединением понимается добровольное, самоуправляемое, некоммерческое формирование, созданное по инициативе граждан, объединившихся на основе общности интересов для реализации общих целей, указанных в уставе общественного объединения.
- иные организации - к числу иных организаций, относимых к лицам, участвующим в профилактике правонарушений, следует отнести организации, созданные в соответствии с ФЗ «О некоммерческих организациях». Так, в соответствии со ст. 2 указанного закона некоммерческой организацией является организация, не имеющая цели извлечения прибыли и не распределяющая полученную прибыль между участниками организации. Некоммерческие организации могут создаваться для достижения следующих целей: а) социальных; б) благотворительных; в) культурных; г) образовательных; д) научных; е) управленческих; ж) охраны здоровья граждан; з) развития физической культуры и спорта; и) удовлетворения духовных и иных нематериальных потребностей граждан; к) защиты прав, законных интересов граждан и организаций; л) разрешения споров и конфликтов; м) оказания юридической помощи; н) иных целей, направленных на достижение общественных благ.

Пункт 6 комментируемой статьи приводит легальное определение понятия «антиобщественное поведение» - под ним законодатель понимает действия физического лица, не влекущие за собой административную или уголовную ответственность, но нарушающие общепринятые нормы поведения и морали, права и законные интересы других лиц. В данной дефиниции выделяется два ключевых аспекта антиобщественного поведения:

- оно не влечет применения административной или уголовной ответственности. Это означает, что данное поведение не нарушает действующего законодательства или норм иных правовых актов;

- оно нарушает общепринятые нормы поведения и морали, права и законные интересы других лиц.

Нарушением общепризнанных норм поведения и морали признается совершенное на почве явного неуважения к обществу и общепринятым нормам морали деяние, когда поведение виновного является открытым вызовом общественному порядку и обусловлено желанием противопоставить себя окружающим, продемонстрировать пренебрежительное к ним отношение (п. 12 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 27 января 1999 года № 1 «О судебной практике по делам об убийстве (ст. 105 УК РФ)»).

Под моралью понимается принятая в обществе система норм, идеалов, принципов и их выражение в реальной жизни и поведении людей.

Мораль проявляется в осмыслении человеком противоположности добра и зла.

Часть 2 ст. 15 комментируемого закона посвящена вопросам индивидуальной профилактики правонарушений.

Определены следующие направления индивидуальной профилактики правонарушений:

1) оказание воспитательного воздействия на субъектов, находящихся в трудной жизненной ситуации, указанных в ч. 2 ст. 24 комментируемого закона, а именно:

- безнадзорных и беспризорных несовершеннолетних;
- лиц, отбывающих уголовное наказание, не связанное с лишением свободы;
- лиц, занимающихся бродяжничеством и попрошайничеством;
- несовершеннолетних, подвергнутых принудительным мерам воспитательного воздействия;
- лиц без определенного места жительства;
- других категорий лиц, предусмотренных законодательством РФ, в том числе лиц, прошедших курс лечения от наркомании, алкоголизма и токсикомании и реабилитацию, а также лиц, не способных самостоятельно обеспечить свою безопасность, с их согласия.

2) устранение факторов, отрицательно влияющих на поведение перечисленных субъектов индивидуальной профилактики;

3) оказание помощи лицам, пострадавшим от правонарушений или подверженным риску стать таковыми.

Статья 17 определяет формы профилактического воздействия, которые могут быть применены в ходе как общей, так и специальной профилактики правонарушений, каждой из указанных форм посвящена отдельная статья комментируемого закона.

Как следует из содержания ч. 1 комментируемой статьи, предусмотрено десять основных форм профилактического воздействия:

1) правовое просвещение и правовое информирование;

При этом правовое просвещение можно понимать как распространение информации, знаний об определенных гражданских правах, свободах и обязанностях человека, а также способах их реализации. Правовое информирование представляет собой предоставление гражданам правовой информации - определенных сведений о фактах, предметах, явлениях, имеющих место в правовой сфере общества, содержащихся в нормах права и в других источниках.

2) профилактическая беседа;

3) объявление официального предостережения (предостережения) о недопустимости действий, создающих условия для совершения правонарушений, либо недопустимости продолжения антиобщественного поведения;

Предостережение объявляется лицу - правонарушителю при отсутствии оснований для привлечения его к уголовной или административной ответственности и содержит обязательное для исполнения требование о недопустимости таких действий либо недопустимости продолжения антиобщественного поведения. Антиобщественное поведение понимается в комментируемом законе как не влекущие за собой административную или уголовную ответственность действия физического лица, которые нарушают общепринятые нормы поведения и морали, права и законные интересы других лиц. Из этого определения следует, что под антиобщественным поведением вполне можно понимать и антиморальные действия, совершенные лицом. Официальное предостережение является официальным актом специальных субъектов профилактики правонарушений, определенных в ч. 2 комментируемой статьи, которые и определяют порядок и форму его вынесения.

4) профилактический учет;

Профилактический учет представляет собой сбор, регистрацию, обработку, хранение информации субъектами профилактики правонарушений и предоставление этой информа-

ции, в том числе с использованием автоматизированных информационных систем. Он осуществляется в целях информационного обеспечения деятельности специальными субъектами профилактики правонарушений и предполагает обмен информацией между ними (ст. 21 комментируемого закона).

5) внесение представления об устранении причин и условий, способствующих совершению правонарушения;

Внесение представления является официальным актом специальных субъектов профилактики правонарушений, выносится в случае обнаружения причин и условий, способствующих совершению правонарушения, и является обязательным для исполнения (ст. 22 комментируемого закона).

6) профилактический надзор;

7) социальная адаптация;

8) ресоциализация;

9) социальная реабилитация;

10) помощь лицам, пострадавшим от правонарушений или подверженным риску стать таковыми.

Часть 2 комментируемой статьи устанавливает исключительную компетенцию специальных субъектов профилактики правонарушений - сотрудников правоохранительных органов (должностные лица органов прокуратуры РФ, следственных органов Следственного комитета РФ, органов внутренних дел, органов федеральной службы безопасности, органов уголовно-исполнительной системы и иных государственных органов, если это предусмотрено законодательством РФ) в отношении осуществления таких форм профилактического воздействия, как:

- профилактическая беседа;
- объявление официального предостережения (предостережения) о недопустимости действий, создающих условия для совершения правонарушений, либо недопустимости продолжения антиобщественного поведения;
- профилактический учет;
- внесение представления об устранении причин и условий, способствующих совершению правонарушения;
- профилактический надзор.

Лица, участвующие в профилактике правонарушений (что корреспондирует положениям ч. 2 и 3 ст. 13 комментируемого закона), и иные субъекты профилактики правонарушений не вправе реализовывать указанные формы профилактического воздействия - их участие в профилактике правонарушений ограничено осуществлением:

- правового просвещения и правового информирования;
- социальной адаптации;
- ресоциализации;
- социальной реабилитации;
- помощи лицам, пострадавшим от правонарушений или подверженным риску стать таковыми.

Статья 18 посвящена вопросам правового просвещения и правового информирования, осуществляемого в рамках общей профилактики правонарушений.

В указанных целях субъекты профилактики правонарушений, а также лица, участвующие в профилактике правонарушений, доводят до сведения граждан и организаций информацию, направленную на обеспечение защиты прав и свобод человека и гражданина, общества и государства от противоправных посягательств.

В таком понимании меры правового просвещения и правового информирования представляют собой одну из разновидностей правового воспитания, под которым понимается целенаправленная деятельность государства, а также общественных структур, средств массовой информации, трудовых коллективов по формированию высокого правосознания и правовой культуры граждан. Данное понятие включает в себя также получение и распространение знаний о праве и других правовых явлениях, усвоение правовых ценностей, идеалов. Однако следует согласиться с высказываемым в литературе мнением о том, что прямой связи между понятиями правового информирования и правового воспитания нет, так как знание положительного права не гарантирует наличия нормального правосознания.

Специалистами отмечалось, что «для современного российского общества характерными являются недостаточное знание гражданами своих конституционных прав и свобод, неумение и нежелание их отстаивать перед государством. Уровень правового информирования не отвечает современному этапу развития нашего общества. Государственные органы, призванные решать эту проблему, действуют разобщенно, отсутствует государственная программа по правовому информированию и повышению уровня правовой культуры населения». В связи с указанным осуществление государством целенаправленной политики по правовому информированию и правовому просвещению граждан, вовлечение в данный процесс различных общественных институтов является насущной необходимостью.

В настоящее время правовое просвещение и правовое информирование граждан выделено в качестве одного из направлений государственной политики Российской Федерации в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан (см. Основы государственной политики Российской Федерации в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан, утв. Президентом РФ 4 мая 2011 г.).

Законодатель в комментируемой статье не ограничивает способы осуществления правового просвещения и правового информирования, указывая лишь, что в данных целях могут применяться различные меры образовательного, воспитательного, информационного, организационного или методического характера.

Федеральный закон «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» (от 24 июня 1999 года № 120-ФЗ). Рассматриваемый Федеральный закон РФ (далее – Закон) регламентирует основы правового регулирования отношений, возникающих в связи с деятельностью по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, определяет категории лиц, в отношении которых проводится индивидуальная профилактическая работа, а также устанавливает основания проведения такой работы.

В Законе регламентированы полномочия соответствующих органов, проводящих работу по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, их основные направления и принципы деятельности; права лиц, в отношении которых проводится профилактическая работа, порядок помещения несовершеннолетних, не подлежащих уголовной ответственности, в специальные учебно-воспитательные учреждения закрытого типа; порядок помещения несовершеннолетних в центры временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей, а также законодательно закреплены другие вопросы, возникающие в процессе проведения профилактической работы.

Отметим, что в Закон было внесено немалое количество изменений, – на сегодняшний день действует двадцать шестая редакция. Основной массив изменений был принят законодателем в период с 2010 по 2013 г.

Статья 1. Основные понятия. Данная статья содержит определение понятий, используемых в комментируемом Законе.

Основным понятием в данном случае является понятие «несовершеннолетний».

Из положений комментируемой статьи следует, что любое физическое лицо, не достигшее возраста 18 лет, является несовершеннолетним.

Несовершеннолетние, согласно положениям гражданского законодательства (ст. 17, 18, 21, 26, 28 ГК РФ), представляют собой физических лиц, обладающих гражданской правоспособностью, но не дееспособностью.

С момента рождения и до возраста 6 лет несовершеннолетние считаются малолетними, которые не могут совершать никаких сделок – за них все совершают только их законные представители (родители), опекуны. Малолетним ребенок считается до возраста 14 лет, и согласно нормам ГК РФ такой малолетний ребенок (от 6 лет и до 14 лет) уже имеет право совершать мелкие бытовые сделки, например, сходить за покупками в магазин. С возраста 14 лет и до 18 лет ребенок уже не считается малолетним, он несовершеннолетний и в соответствии с ГК РФ может совершать иные сделки, помимо мелких бытовых, например, может свободно распоряжаться своим заработком, открыть счет в банке (вклад). Однако несовершеннолетний в возрасте от 16 до 18 лет может быть уже полностью эмансипирован и в этом случае перестает быть несовершеннолетним в смысле гражданского законодательства, т.к. обладает полной дееспособностью (ст. 27 ГК РФ). В СК РФ нет правовых норм, содержащих в себе определение понятия того, кого считать несовершеннолетним. Также согласно ст. 1 Федерального закона «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» ребенком считается любое физическое лицо, не достигшее возраста 18 лет.

Следует отметить, что в соответствии со ст. 1 Конвенции о правах ребенка 1989 года каждое человеческое существо до достижения 18-летнего возраста является ребенком. Также ст. 60 Конституции РФ устанавливает, что гражданин Российской Федерации может самостоятельно осуществлять в полном объеме свои права и обязанности с 18 лет. Равным образом согласно ч. 1 ст. 54 Семейного кодекса РФ лицо, не достигшее возраста восемнадцати лет (совершеннолетия), признается ребенком. В уголовном законодательстве, как следует из ст. 20 УК РФ, ч. 1 ст. 87 УК РФ, несовершеннолетними признаются только лица, которым ко времени совершения преступления исполнилось четырнадцать, но не исполнилось восемнадцати лет. Однако в целях комментируемого Закона применяется общее правило.

Вопрос о возрасте ребенка решается на основании соответствующих документов (свидетельство о рождении ребенка, паспорт).

В комментируемом положении не указывается на то, что несовершеннолетний должен являться гражданином Российской Федерации, из чего можно сделать вывод, что несовершеннолетние – иностранные граждане при условии отнесения их к группам, установленным Законом № 120-ФЗ, не должны оставаться незамеченными для органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних.

Безнадзорным считается лицо, не достигшее возраста восемнадцати лет, контроль за поведением которого отсутствует. Контроль всегда предполагает соблюдение контролируемым лицом определенных ограничений (условий), что особенно важно в отношении несовершеннолетних, не имеющих твердых социальных установок и достаточного жизненного опыта. Отсутствие контроля за несовершеннолетним зачастую приводит к совершению им противоправных действий. Однако понятие безнадзорного не предполагает, что его поведение при этом обязательно является девиантным, то есть отклоняющимся от общепринятых норм. Важен лишь тот факт, что отсутствует должный контроль за его поведением со стороны:

- родителей;
- иных законных представителей либо должностных лиц.

Здесь нужно отметить, что согласно ст. 64 СК РФ защита прав и интересов детей возлагается на их родителей.

Согласно ст. 2, ст. 54, 55, 60 СК РФ, каждый ребенок имеет:

- право жить и воспитываться в семье, насколько это возможно;
- право на заботу родителей;
- право на совместное с ними проживание, за исключением случаев, когда это противоречит его интересам;
- право на воспитание своими родителями, обеспечение его интересов, всестороннее развитие, уважение его человеческого достоинства;
- право на общение с обоими родителями;
- право знать своих родителей;
- право на получение содержания.

Правам ребенка корреспондируют обязанности родителей по защите прав и интересов детей, установленные ст. 64 СК РФ. На родителей возлагается защита прав и интересов детей. Родители являются законными представителями своих детей и выступают в защиту их прав и интересов в отношениях с любыми физическими и юридическими лицами, в том числе в судах, без специальных полномочий.

Беспризорным является безнадзорный, то есть несовершеннолетний, за поведением которого отсутствует надлежащий контроль, который при этом не имеет места жительства и (или) места пребывания.

Согласно ч. 1 ст. 20 ГК РФ, местом жительства признается место, где гражданин постоянно или преимущественно проживает.

До 14-летнего возраста дети должны проживать со своими родителями, усыновителями или опекунами (ст. 20 ГК РФ). Ребенок, достигший 14-летнего возраста, уже может сам выбирать себе место жительства. Если же дело касается опеки или попечительства, то опекун (попечитель) обязан проживать вместе с ребенком (п. 2 ст. 36 ГК РФ). Раздельное проживание этих лиц возможно лишь с согласия органов опеки и попечительства и только после достижения ребенком 16 лет. И в этом случае подразумевается, что по месту жительства у ребенка имеется контроль за его поведением со стороны родителей или опекуна (попечителя).

Беспризорные – наиболее уязвимая группа несовершеннолетних, поскольку для каждого человека жилье – это основа его существования. Условия жизни ребенка на вокзалах, в притонах, у чужих, подчас недоброжелательно настроенных людей без преувеличения являются губительными, независимо от того, по какой причине он лишился жилья (сбежал из дома, выгнали родители или семья по какой-либо причине лишилась жилья и т.п.).

Комментируемым Законом выделяется также категория несовершеннолетних, находящихся в социально опасном положении. К ней относятся как безнадзорные, так и беспризорные, если вследствие такого статуса они находятся в обстановке, которая:

- представляет опасность для жизни или здоровья ребенка (например, нахождение ребенка, не имеющего теплой одежды, на улице в зимнее время);

- не отвечает требованиям к его воспитанию или содержанию (в частности, если родители вовлекают ребенка в совершение антиобщественных действий);
- несовершеннолетний совершает правонарушение или антиобщественные действия.

Определение несовершеннолетнего, находящегося в социально опасном положении, приведенное в комментируемой статье, можно подразделить по смыслу его содержания на две части: в первой части данного определения указаны причины, которые привели несовершеннолетнего к определенным ситуациям. А вот сами такие ситуации перечислены во второй части рассматриваемого определения.

В качестве причин, приведших несовершеннолетнего в социально опасное положение, указаны безнадзорность и беспризорность. Безнадзорность и беспризорность представлены в комментируемой статье как самостоятельные определения, имеющие конкретное содержание.

В отношении несовершеннолетних «социально опасное положение» ни в комментируемом Законе, ни в других законодательных актах не сформулировано как целостное определение. В Законе № 120-ФЗ указаны те события, каждого из которых в отдельности достаточно, чтобы сделать вывод о нахождении несовершеннолетнего в социально опасном положении. Это следующие факты:

- пребывание несовершеннолетнего в обстановке, где возрастает угроза для его жизни или здоровья;
- либо обстановка, которая не соответствует требованиям к его воспитанию или содержанию;
- несовершеннолетний совершает правонарушения или антиобщественные действия.

Рассмотрим обстоятельства, которые можно квалифицировать как совершение несовершеннолетним правонарушения или антиобщественного поведения. По ряду преступлений, предусмотренных УК РФ, уголовную ответственность могут нести несовершеннолетние в возрасте от 14 лет.

Так, согласно Уголовному кодексу РФ, лица, достигшие ко времени совершения преступления четырнадцатилетнего возраста, подлежат уголовной ответственности за убийство (ст. 105), умышленное причинение тяжкого вреда здоровью (ст. 111), умышленное причинение средней тяжести вреда здоровью (статья 112), похищение человека (ст. 126), изнасилование (ст. 131), насильственные действия сексуального характера (ст. 132),

кражу (ст. 158), грабеж (ст. 161), разбой (ст. 162), вымогательство (ст. 163), неправомерное завладение автомобилем или иным транспортным средством без цели хищения (ст. 166), умышленные уничтожение или повреждение имущества при отягчающих обстоятельствах (ч. 2 ст. 167), террористический акт (ст. 205), захват заложника (ст. 206), заведомо ложное сообщение об акте терроризма (ст. 207), хулиганство при отягчающих обстоятельствах (ч. 2 ст. 213), вандализм (ст. 214), хищение либо вымогательство оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ и взрывных устройств (ст. 226), хищение либо вымогательство наркотических средств или психотропных веществ (ст. 229), приведение в негодность транспортных средств или путей сообщения (ст. 267).

Тем не менее на практике встречаются случаи, когда уголовное преступление совершает ребенок, не достигший возраста уголовной ответственности, чтобы нести ответственность за его совершение. Следствием такого поведения ребенка, как правило, является недостаточный родительский контроль, отсутствие должного воспитания.

Совершение несовершеннолетним любого административного правонарушения также можно квалифицировать как правонарушение в том смысле, который используется в комментируемом Законе.

Понятие индивидуальная профилактическая работа означает:

1) деятельность, направленную на своевременное выявление как несовершеннолетних, так и семей, находящихся в социально опасном положении. Нужно отметить, что, согласно ч. 1 ст. 122 СК РФ, должностные лица учреждений (в том числе дошкольных, образовательных, лечебных) и иные граждане, располагающие сведениями о детях, оставшихся без попечения родителей, обязаны сообщить об этом в органы опеки и попечительства по месту фактического нахождения детей.

Но закрепление в Законе данного положения отнюдь не гарантирует полноценного выявления детей, находящихся в социально опасном положении.

Потому комментируемый Закон, исходя из его целей, закрепляет понятие и содержание индивидуальной профилактической работы;

2) деятельность по социально-педагогической реабилитации несовершеннолетних и семей, находящихся в социально опасном положении, и (или) предупреждению совершения ими правонарушений и антиобщественных действий.

Социально-педагогическая реабилитация предполагает наличие разработанной системы мер воспитательного характера, направленной на формирование определенных личностных качеств (в данном случае – у членов семей, находящихся в социально опасном положении, включая несовершеннолетних).

Статьей 5 комментируемого Закона определены категории лиц, в отношении которых проводится индивидуальная профилактическая работа, ст. 6 – основания проведения индивидуальной профилактической работы, ст. 7 – ее сроки, ст. 8 – права лиц, в отношении которых проводится индивидуальная профилактическая работа.

Профилактика безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних представляет собой систему:

- социальных мер, направленность которых определяется интересами, ценностями и нормами поведения, сложившимися в обществе;
- правовых мер, имеющих целью полное и своевременное закрепление необходимых установлений в нормативных актах;
- педагогических, то есть связанных с воспитанием, обучением человека, и иных мер.

Целью принятия всех этих мер в рамках комментируемого Закона должно быть выявление и устранение тех причин и условий, которые способствуют безнадзорности, беспризорности, правонарушениям и антиобщественным действиям несовершеннолетних. При этом указанные меры должны осуществляться в совокупности с индивидуальной профилактической работой с несовершеннолетними и семьями, находящимися в социально опасном положении.

В редакции Федерального закона от 03.12.2011 г. № 378-ФЗ пункт 3 ст. 4 был изложен следующим образом: «Участие в деятельности по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка, уполномоченных по правам ребенка в субъектах РФ, других органов, учреждений и организаций осуществляется в пределах их компетенции в порядке, установленном законодательством РФ и (или) законодательством субъектов РФ».

В список органов и учреждений, входящих в систему профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, был включен институт уполномоченного по правам ребенка.

Данный шаг законодателя представляется как безусловно верный и направленный в сторону усиления контроля за соблюдением законных прав и интересов несовершеннолетних, попавших в трудную жизненную ситуацию.

Нельзя обойти вниманием и изменения, внесенные Федеральным законом от 28.12.2013 г. № 435-ФЗ в статью 5 рассматриваемого Закона.

Благодаря внесенным поправкам был расширен круг лиц, в отношении которых проводится индивидуальная работа, в частности, был введен в действие п. 9.1, в соответствии с которым индивидуальная работа должна проводиться с лицами, отбывающими наказание в виде лишения свободы в воспитательных колониях.

Необходимо расценить данные действия законодателя как необходимую и адекватную реакцию на условия реальной действительности.

Индивидуальная работа с указанной категорией лиц позволяет избежать рецидивов в поведении и снизить уровень психоэмоциональной напряженности несовершеннолетних во время нахождения в воспитательных колониях.

Федеральным законом от 28.12.2013 г. № 435-ФЗ был введен в действие п. 5.1. п. 2 ст. 9. Положения указанной нормы дополняют список органов и учреждений, которые должны быть в обязательном порядке уведомлены в случае обнаружения фактов всех форм дискриминации, физического или психологического насилия, оскорбления, грубого обращения, сексуальной и иной эксплуатации. Таким вновь введенным органом явилась уголовно-исполнительная инспекция.

Важную роль в развитии законодательства и усиления контроля за соблюдением законных прав и интересов несовершеннолетних граждан представляет собой положения п. 4 ст. 10 Закона, введенные в действие Федеральным законом от 30.12.2012 г. № 319-ФЗ.

Введение системы общественного контроля за обеспечением прав и законных интересов несовершеннолетних, попавших в систему профилактики безнадзорности и правонарушений, имеет ярко выраженный характер усиления контролирующей функции государства за данной системой.

Усиление контроля, в свою очередь, способствует гуманизации данного направления работы с несовершеннолетними.

Стоит заметить, что определенные поправки были внесены в главу вторую Закона. Так, статья 11 была серьезно изменена по сравнению с редакцией 2008 года.

Поправки, которые были внесены в рассматриваемую статью, конкретизируют порядок образования комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав. Отнесение порядка формирования комиссий по делам несовершеннолетних к компетенции субъектов РФ позволяет им в рамках реализации своих полномочий формировать не только региональные, но и иные виды комиссий, например, городские.

Городская комиссия по делам несовершеннолетних и защите их прав ведет системную работу с родителями, не исполняющими обязанностей по воспитанию, обучению и содержанию своих детей.

Подобное деление комиссий на виды направлено на установление более тесного контакта с неблагополучными семьями, в которых дети лишены родительского контроля, а также повышение степени защищенности их прав и законных интересов, предотвращение иных неблагоприятных последствий.

Федеральным законом от 31.12.2014 г. № 489-ФЗ в статью 11 также внесены изменения, уточняющие порядок создания комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, осуществления их деятельности на территориях соответствующих субъектов Российской Федерации и соответствующих муниципальных образований субъектов Российской Федерации. Кроме того, федеральный законодатель дополнил статью 11 пунктом 2.1 следующего содержания:

«2.1. Комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, созданные высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, наряду с осуществлением в пределах своей компетенции полномочий, указанных в пункте 2 настоящей статьи, принимают решения о допуске или недопуске к педагогической деятельности, к предпринимательской деятельности и (или) трудовой деятельности в сфере образования, воспитания, развития несовершеннолетних, организации их отдыха и оздоровления, медицинского обеспечения, социальной защиты и социального обслуживания, в сфере детско-юношеского спорта, культуры и искусства с участием несовершеннолетних лиц, имевших судимость за совершение преступлений небольшой тяжести и преступлений средней тяже-

сти против жизни и здоровья, свободы, чести и достоинства личности (за исключением незаконной госпитализации в медицинскую организацию, оказывающую психиатрическую помощь в стационарных условиях, и клеветы), семьи и несовершеннолетних, здоровья населения и общественной нравственности, основ конституционного строя и безопасности государства, а также против общественной безопасности, лиц, уголовное преследование в отношении которых по обвинению в совершении этих преступлений прекращено по нереабилитирующим основаниям (за исключением лиц, лишенных права заниматься соответствующим видом деятельности по решению суда), с учетом вида и степени тяжести совершенного преступления, срока, прошедшего с момента его совершения, формы вины, отнесения в соответствии с законом совершенного деяния к категории менее тяжких преступлений, обстоятельств, характеризующих личность, в том числе поведения лица после совершения преступления, отношения к исполнению трудовых обязанностей, а также с учетом иных факторов, позволяющих определить, представляет ли конкретное лицо опасность для жизни, здоровья и нравственности несовершеннолетних.

Порядок принятия комиссией по делам несовершеннолетних и защите их прав решения, указанного в абзаце первом настоящего пункта (в том числе перечень документов, представляемых для принятия решения, сроки их рассмотрения комиссией по делам несовершеннолетних и защите их прав), форма документа, содержащего данное решение, утверждаются Правительством Российской Федерации с учетом мнения Российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений.

Указанное в абзаце первом настоящего пункта решение комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав может быть обжаловано в суд».

Статья 14. Органы, осуществляющие управление в сфере образования, и организации, осуществляющие образовательную деятельность.

Комментируемая статья закрепляет основные полномочия органов, осуществляющих управление в сфере образования, и организаций, осуществляющих образовательную деятельность в сфере образования несовершеннолетних, направленных на защиту их прав и интересов.

п. 3. Организациями, осуществляющими образовательную деятельность, являются юридические лица, осуществляющие на основании лицензии наряду с основной деятельностью образовательную деятельность в качестве дополнительного вида деятельности. Данное понятие дано в ст. 2 Федерального закона № 273-ФЗ. Такие организации комментируемым Законом наделены следующими полномочиями:

1) оказывают социально-психологическую и педагогическую помощь несовершеннолетним с ограниченными возможностями здоровья и (или) отклонениями в поведении либо несовершеннолетним, имеющим проблемы в обучении;

2) выявляют несовершеннолетних, находящихся в социально опасном положении, а также не посещающих или систематически пропускающих по неуважительным причинам занятия в образовательных организациях, принимают меры по их воспитанию и получению ими общего образования;

3) выявляют семьи, находящиеся в социально опасном положении, и оказывают им помощь в обучении и воспитании детей;

4) обеспечивают организацию в образовательных организациях общедоступных спортивных секций, технических и иных кружков, клубов и привлечение к участию в них несовершеннолетних;

5) осуществляют меры по реализации программ и методик, направленных на формирование законопослушного поведения несовершеннолетних.

п. 5. Руководители и педагогические работники органов, осуществляющих управление в сфере образования, и образовательных организаций пользуются теми же правами, что и должностные лица органов управления социальной защитой населения и учреждений социального обслуживания:

1) в установленном порядке посещать несовершеннолетних, проводить беседы с ними, их родителями или иными законными представителями и иными лицами;

2) запрашивать информацию у государственных органов и иных учреждений по вопросам, входящим в их компетенцию, приглашать для выяснения указанных вопросов несовершеннолетних, их родителей или иных законных представителей и иных лиц.

В целом можно сделать вывод о том, что федеральный законодатель постепенно все более конкретизирует порядок деятельности в сфере профилактики безнадзорности и правонару-

шений несовершеннолетних, в частности порядок создания и функционирования комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав.

Концепция развития системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних на период до 2020 года. Концепция развития системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних на период до 2020 года утверждена распоряжением Правительства РФ от 22 марта 2017 года № 520-р (далее - Концепция).

Концепция представляет собой систему взглядов, принципов и приоритетов в профилактической работе с несовершеннолетними, предусматривает основные направления, формы и методы совершенствования и развития системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, направленные на достижение основных задач в этой сфере.

Целью Концепции является создание условий для успешной социализации (ресоциализации) несовершеннолетних, формирования у них готовности к саморазвитию, самоопределению и ответственному отношению к своей жизни.

Для достижения цели Концепции необходимо решение следующих задач:

- снижение количества правонарушений, совершенных несовершеннолетними, в том числе повторных;
- реализация права каждого ребенка жить и воспитываться в семье, укрепление института семьи;
- защита прав несовершеннолетних, создание условий для формирования достойной жизненной перспективы;
- совершенствование механизмов управления органами и учреждениями системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, включая повышение эффективности межведомственного взаимодействия;
- совершенствование имеющихся и внедрение новых технологий и методов профилактической работы с несовершеннолетними, в том числе расширение практики применения технологий восстановительного подхода с учетом эффективной практики субъектов Российской Федерации;
- повышение уровня профессиональной компетентности специалистов органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних.

Также в Концепции закрепляются основные принципы развития системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних:

- интеграция - объединение действий различных ведомств и организаций на основе создания единого понятийного, информационного пространства, реализация задач профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних с учетом ресурсов всех субъектов системы и их взаимосвязи;
- актуальность и практическая направленность - направленность на решение актуальных вопросов и применение эффективных механизмов их решения, учет региональных особенностей в разработке и реализации программ профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних;
- индивидуальная направленность - обеспечение доступности профессиональной, качественной, адресной, своевременной и эффективной помощи для несовершеннолетних, учет социальных, психологических, возрастных и физиологических характеристик ребенка в выборе методов диагностики и коррекции негативных отклонений в поведении несовершеннолетних, в выборе средств реабилитационной работы, стратегии жизненного пути несовершеннолетнего;
- оптимальность - эффективное распределение сфер ответственности, соответствие затраченных усилий, средств и времени качеству достигнутого результата, мониторинг результатов деятельности по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних.

Итогом реализации Концепции станет сформированная система дополнительных мер, направленных на выявление и устранение причин и условий, способствующих правонарушениям и антиобщественным действиям несовершеннолетних, развитие системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних.

Оценка эффективности реализации Концепции проводится на основе данных постоянного мониторинга. По результатам реализации Концепции к 2020 году будут достигнуты следующие целевые показатели (индикаторы):

- снижение доли несовершеннолетних, совершивших преступления, в общей численности несовершеннолетних в возрасте от 14 до 17 лет;

- снижение доли осужденных несовершеннолетних, совершивших повторные преступления, в общей численности несовершеннолетних, состоящих на учете в уголовно-исполнительных инспекциях;
- повышение до 100 процентов доли несовершеннолетних, приступивших к обучению в общеобразовательных организациях, в общей численности несовершеннолетних, подлежащих обучению.

Ответственными за реализацию Концепции являются Министерство образования и науки Российской Федерации, Министерство внутренних дел Российской Федерации, Федеральная служба исполнения наказаний, Министерство здравоохранения Российской Федерации, Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации, Федеральное агентство по делам молодежи, Фонд поддержки детей, находящихся в трудной жизненной ситуации, и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Планируются разработка нормативных правовых актов, направленных на реализацию положений Концепции, формирование принципа обратной связи по актуальным профильным тенденциям в среде несовершеннолетних, а также создание программы мониторинга реализации Концепции.

В субъектах Российской Федерации предусматривается проведение работы по совершенствованию региональных программ по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних с учетом социально-экономических, нравственно-этических и этнических особенностей, условий, обычаев и традиций.

Реализация Концепции осуществляется заинтересованными федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в пределах бюджетных ассигнований, предусмотренных им на соответствующий финансовый год.