



ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ ПЕРМСКОГО КРАЯ

АППАРАТ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО СОБРАНИЯ

## Управление аналитической и законотворческой деятельности

### АНАЛИТИЧЕСКАЯ ЗАПИСКА

к проекту закона Пермского края "О профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних в Пермском крае"

28.11.2016

№ 220-АЗ

Аналитическая записка подготовлена по поручению первого заместителя председателя Законодательного Собрания Пермского края Папкова И.В. от 31.10.2016 № 3367-16/07 на основе проекта закона Пермского края «О профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних в Пермском крае», внесенного прокурором Пермского края, и сопроводительных материалов к нему (письмо от 24.10.2016 № 21-13-7-2016).

В законопроекте предлагается *урегулировать правоотношения в сфере профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних* в Пермском крае.

Авторы законопроекта отмечают высокий уровень преступности в отношении несовершеннолетних, необходимость системного подхода к профилактике таких негативных социальных явлений среди несовершеннолетних, как суицидальное поведение и употребление психоактивных веществ.

*В законопроекте* в целях формирования региональной нормативной правовой базы в сфере профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних *определены задачи* деятельности по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних в Пермском крае, а именно:

1) выявление и устранение причин, условий и обстоятельств, способствующих безнадзорности, беспризорности несовершеннолетних, совершению ими правонарушений, общественно опасных и антиобщественных деяний;

2) профилактика авитальной активности несовершеннолетних;

3) выявление и пресечение случаев жестокого обращения с несовершеннолетними, оказание помощи несовершеннолетним, ставшими жертвами преступлений, привлечение к ответственности виновных лиц, допустивших виктимное поведение несовершеннолетнего;

4) профилактика виктимного поведения несовершеннолетних;

5) повышение правовой грамотности и правовой культуры несовершеннолетних и их законных представителей.

Кроме этого в законопроекте **установлены виды профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних и формы профилактического воздействия, даны их определения.**

*К видам профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних в законопроекте отнесены общая, индивидуальная, виктимологическая профилактика преступлений и правонарушений и профилактика авитальной активности несовершеннолетних.*

*К формам профилактического воздействия отнесены правовое просвещение, правовое информирование, профилактическая беседа и восстановительные технологии.*

Определения общей и индивидуальной профилактики преступлений и правонарушений, а также определения правового просвещения, правового информирования и профилактической беседы приведены в законопроекте в соответствии с федеральным законодательством<sup>1</sup>.

В дополнение к вышеперечисленным определениям **введены новые понятия** «профилактика виктимного поведения несовершеннолетних», «профилактика авитальной активности несовершеннолетних».

*Профилактика виктимного<sup>2</sup> поведения несовершеннолетних – совокупность социальных, правовых, педагогических, организационных, информационных и иных мер, направленных на выявление, устранение, нейтрализацию причин и условий, способствующих действиям, поступкам несовершеннолетних, провоцирующих причинение им физического, имущественного, морального вреда.*

*Профилактика авитальной<sup>3</sup> активности несовершеннолетних – совокупность социальных, правовых, педагогических, организационных, информационных и иных мер, направленных на выявление, устранение, нейтрализацию причин и условий, влекущих снижение и/или прекращение у несовершеннолетнего собственного социального и биологического функционирования;*

**К системе органов и учреждений профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, в дополнение к федеральному и региональному законодательству, предложено отнести и установить полномочия** по следующим органам и организациям:

- организации отдыха и оздоровления несовершеннолетних всех форм собственности, индивидуальных предпринимателей, осуществляющих деятельность в указанной сфере;

- органы и организации, осуществляющие деятельность в сфере молодежной политики, культуры, досуга, спорта и туризма;

- негосударственные некоммерческие организации.

<sup>1</sup> Федеральный закон от 23.06.2016 № 182-ФЗ «Об основах профилактики правонарушений в Российской Федерации»

<sup>2</sup> Виктимное поведение – совершение поступков или действий, провоцирующих причинения какого-либо вреда

<sup>3</sup> Авитальная активность – суицидальное поведение и злоупотребление психоактивными веществами

*В систему профилактики детского и семейного неблагополучия в Пермском крае в соответствии с федеральным законодательством включены комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав; органы управления социальной защитой населения, образованием и здравоохранением; органы опеки и попечительства, службы занятости населения и органы в сфере молодежной политики; учреждения социального обслуживания, организации, осуществляющие образовательную и медицинскую деятельность<sup>4</sup>.*

В законопроекте также **определены полномочия Законодательного Собрания, Правительства Пермского края и права органов местного самоуправления** в сфере профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних.

В частности, за Законодательным Собранием Пермского края закрепляется принятие законов в сфере профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, за Правительством Пермского края - определение политики в сфере общей профилактики безнадзорности и правонарушений, установление порядка взаимодействия исполнительных органов государственной власти, **утверждение государственных программ, определение критериев эффективности деятельности в сфере профилактики** безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних. Участие органов местного самоуправления в профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних предлагается осуществлять в соответствии с федеральным законодательством и законодательством Пермского края.

**За органами и учреждениями системы** профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних в законопроекте **закреплено право заключать двусторонние и многосторонние соглашения** о сотрудничестве и взаимодействии.

В ходе реализации полномочий органам и учреждениями системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних предлагается взаимодействовать посредством информационного обмена и выработке форм совместной работы, участвовать в совместных мероприятиях профилактического характера по пропаганде здорового образа жизни, формированию правосознания, нравственного и духовного воспитания и законопослушного поведения несовершеннолетних.

При этом за ответственными лицами системы профилактики безнадзорности и правонарушений, должностными и юридическими лицами в случае не обеспечения ими мер по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних **предусмотрена ответственность** в соответствии с законодательством Российской Федерации и законодательством Пермского края.

---

<sup>4</sup> Федеральный закон от 24.06.1999 № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних», Закон Пермского края от 07.08.2014 № 352-ПК «О системе профилактики детского и семейного неблагополучия в Пермском крае»

**Информационное обеспечение** деятельности по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних авторами законопроекта предложено осуществлять через взаимодействие органов государственной власти и органов местного самоуправления со средствами массовой информации в целях отражения успешного опыта работы с детьми и подростками, размещение аналитических и информационных материалов.

**Финансовое обеспечение** деятельности органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений предполагается осуществлять *за счет соответствующих бюджетов.*

Финансирование государственных программ Пермского края в этой сфере предусмотрено за счет средств краевого бюджета и внебюджетных источников.

Вступление Закона в силу предполагается по истечении 10 дней со дня его опубликования. В соответствии с финансово-экономическим обоснованием дополнительные средства краевого бюджета на его реализацию не потребуются.

По существу рассматриваемого вопроса отметим следующее.

1. Отношения, возникающие в связи с деятельностью по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, регулируются в настоящее время на федеральном уровне Федеральным законом от 24.06.1999 № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» (далее - Федеральный закон № 120-ФЗ) и Федеральным законом от 23.06.2016 № 182-ФЗ «Об основах профилактики правонарушений в Российской Федерации» (далее - Федеральный закон № 182-ФЗ).

**В Федеральном законе № 120-ФЗ** введены основные определения, задачи и принципы деятельности по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, определены органы и учреждения системы профилактики, их основные направления деятельности и полномочия, категории лиц, в отношении которых проводится индивидуальная профилактическая работа, их права, основания и сроки проведения индивидуальной профилактической работы.

*В соответствии с Федеральным законом № 120-ФЗ индивидуальная профилактическая работа это деятельность по своевременному выявлению несовершеннолетних и семей, находящихся в социально опасном положении, а также по их социально-педагогической реабилитации и (или) предупреждению совершения ими правонарушений и антиобщественных действий.*

*Несовершеннолетний, находящийся в социально опасном положении, - лицо, которое вследствие безнадзорности или беспризорности находится в обстановке, представляющей опасность для его жизни или здоровья либо не отвечающей требованиям к его воспитанию или содержанию, либо совершает правонарушение или антиобщественные действия.*

Федеральный закон № 120-ФЗ предполагает, что деятельность в этой сфере кроме федеральных законов, регулируется законами и нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

К полномочиям субъектов Российской Федерации Федеральным законом № 120-ФЗ отнесено следующее:

- установление на законодательном уровне порядка участия в деятельности по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетнего по правам ребенка, других органов, учреждений и организаций в пределах их компетенции;

- осуществление органами государственной власти в пределах своей компетенции контроля за деятельностью органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних.

Кроме этого, в июне текущего года принят Федеральный закон от 23.06.2016 № 182-ФЗ «Об основах профилактики правонарушений в Российской Федерации», одним из направлений деятельности которого определено предупреждение безнадзорности, беспризорности, правонарушений и антиобщественных действий несовершеннолетних (далее - Федеральный закон № 182-ФЗ)

**В Федеральном законе № 182-ФЗ** определены правовая 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.

Федеральный закон № 182-ФЗ предполагает, что субъекты профилактики правонарушений осуществляют свою деятельность в пределах компетенции, установленной настоящим законом и другими федеральными законами.

К полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации этим федеральным законом отнесено следующее:

1) осуществление нормативно-правового регулирования в сфере профилактики правонарушений;

2) разработка и принятие мер по реализации государственной политики в сфере профилактики правонарушений;

3) обеспечение взаимодействия субъектов профилактики правонарушений и лиц, участвующих в профилактике правонарушений;

4) создание координационных органов в сфере профилактики правонарушений;

5) утверждение и контроль исполнения бюджета в части расходов на профилактику правонарушений;

6) осуществление профилактики правонарушений в формах профилактического воздействия, предусмотренных настоящим законом.

2. В Пермском крае в развитие Федерального закона № 120-ФЗ принят Закон Пермского края от 07.08.2014 № 352-ПК «О системе профилактики детского и семейного неблагополучия в Пермском крае» (Закон Пермского края - № 352-ПК).

*В Законе Пермского края № 352-ПК* в соответствии с Национальной стратегией действий в интересах детей на 2012-2017 годы<sup>5</sup> нормативно закреплена система по профилактике детского и семейного неблагополучия.

К основным задачам деятельности органов, организаций и учреждений системы профилактики детского и семейного неблагополучия отнесена профилактика безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, вовлечения их в преступную или иную противоправную деятельность.

В соответствии с федеральным законодательством в Законе Пермского края № 352-ПК установлен порядок участия органов, учреждений и организаций, осуществляющих деятельность по профилактике детского и семейного неблагополучия, сформированы основные задачи по профилактике детского и семейного неблагополучия, семьи и дети по социальным признакам неблагополучия отнесены к группе риска социально опасного положения или к семье, находящейся в социально опасном положении, в работе с каждой группой конкретизированы формы индивидуальной профилактической работы.

*В отношении семей и детей группы риска социально опасного положения проводится коррекция детского и семейного неблагополучия через реализацию индивидуальных программ коррекции несовершеннолетнего и их семей.*

*В отношении семей и детей, находящихся в социально опасном положении, реализуются индивидуальные программы реабилитации.*

*За каждой семьей, находящейся в социально опасном положении, с целью обеспечения межведомственного взаимодействия органов, организаций и учреждений закрепляется специалист, обеспечивающий координацию проведения индивидуальной профилактической работы.*

3. Вместе с тем по оценке Главного управления МВД России по Пермскому краю<sup>6</sup> преступность несовершеннолетних продолжает оставаться одной из серьезнейших проблем. Рост подростковой преступности проявляется и в количественных и качественных показателях.

Количество преступлений, совершенных несовершеннолетними, увеличилось в 2015 году до 1 835 человек (относительно 2014 года рост 5,5 %).

Число несовершеннолетних, совершивших преступления в состоянии алкогольного опьянения, составило в 2015 году 346 человек (относительно 2014 года рост 7,4 %).

По данным муниципальных комиссий по делам несовершеннолетних и защите<sup>7</sup> их прав за 12 месяцев 2015 года выявлено 1 007 фактов жестокого обращения с несовершеннолетними. В сравнении с аналогичным периодом 2014 года данный показатель увеличился в 1,5 раза.

В 2015 году в Пермском крае в результате суицидов погибло 18 детей (в 2014 году – 26, в 2013 году – 25).

---

<sup>5</sup> Указ Президента Российской Федерации от 1 июня 2012 г. № 761 «О Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012-2017 годы»

<sup>6</sup> Постановление Правительства Пермского края от 03.10.2013 № 1322-п «Об утверждении государственной программы «Семья и дети Пермского края»

<sup>7</sup> Ежегодный доклад «О положении детей и семей, имеющих детей, в Пермском крае»

Учитывая рост уровня подростковой преступности, преступности в отношении несовершеннолетних и сохранения негативных социальных явлений среди несовершеннолетних, считаем, что принятие законопроекта, направленного на конкретизацию деятельности в сфере профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних в Пермском крае, в настоящее время **актуально**.

Вместе с тем необходимо отметить следующие **проблемные моменты** законопроекта.

Анализ законопроекта показал, что часть его положений не соответствует действующему федеральному законодательству в сфере профилактики безнадзорности и правонарушений, а именно:

1) в статье 4 законопроекта предложено *дополнить систему органов и учреждений профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних другими органами и организациями и определить по ним полномочия*.

В Федеральном законе № 120-ФЗ (статья 4) определен закрытый перечень органов и учреждений, входящих в систему профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, *к полномочиям субъектов Российской Федерации* в отношении других органов, учреждений и организаций *отнесено только установление на законодательном уровне порядка их участия* в деятельности по профилактике безнадзорности в пределах их компетенции;

Кроме этого предложено *устанавливать порядок участия* в профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних *граждан, некоммерческих организаций и общественных объединений*, оказывающих помощь (содействие) субъектам профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, *законодательством Пермского края*.

В Федеральном законе № 182-ФЗ (статья 2) определено, что *граждане, общественные объединения* и иные организации, оказывающие помощь (содействие) субъектам профилактики правонарушений *участвуют в сфере профилактики правонарушений* в рамках реализации своих прав *в соответствии с федеральными законами*;

2) в статье 6 законопроекта *к полномочиям Правительства Пермского края отнесено определение политики в сфере общей профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних*.

Федеральным законом № 182-ФЗ (статья 8) *выработка государственной политики* в сфере профилактики правонарушений *закреплена за федеральными органами исполнительной власти*;

3) в статье 10 законопроекта *к видам профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних кроме общей и индивидуальной профилактики, определенной Федеральным законом № 182-ФЗ (статья 15), отнесены виктимологическая профилактика преступлений и правонарушений и профилактика авитальной активности несовершеннолетних и даны их определения*.

Федеральный закон № 182-ФЗ (статья 11) *не предусмотрел в полномочиях субъектов Российской Федерации за ними установление дополнительных видов профилактики.*

*По нашему мнению, виктимологическая профилактика преступлений и правонарушений и профилактика авитальной активности несовершеннолетних может и должна проводиться в рамках общей и индивидуальной профилактической работы.*

4) в статье 11 законопроекта основы общей и индивидуальной профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних и **направления их действия не в полной мере соответствуют положениям статьи 15 Федерального закона № 182-ФЗ.**

*Так, например: в законопроекте общая профилактика безнадзорности и правонарушений направлена на предотвращение проявлений признаков социально опасного положения семей и несовершеннолетних.*

*В Федеральном законе № 182-ФЗ общая профилактика правонарушений направлена на выявление и устранение причин, порождающих правонарушения, и условий, способствующих совершению правонарушений, а также на повышение уровня правовой грамотности и развитие правосознания граждан.*

*В законопроекте индивидуальная профилактика безнадзорности и правонарушений организуется путем систематического целенаправленного воздействия на правосознание и поведение несовершеннолетних и семей, находящихся в социально опасном положении, в целях предупреждения совершения антиобщественных действий, правонарушений, общественно опасных деяний несовершеннолетними.*

*В Федеральном законе № 182-ФЗ индивидуальная профилактика правонарушений кроме воспитательного воздействия направлена также на устранение факторов, отрицательно влияющих на их поведение и оказание помощи лицам, пострадавшим от правонарушений или подверженным риску стать таковыми.*

Необходимо также отметить, что в Федеральном законе № 120-ФЗ (статьи 11-24) по каждому субъекту профилактики беспризорности и правонарушений несовершеннолетних установлены направления деятельности. В развитие федерального закона в Законе Пермского края № 352-ПК (статьи 11-17) конкретизирован порядок участия органов, учреждений и организаций в рамках проведения индивидуальной профилактической работы.

В связи с чем, по нашему мнению, предложенные в законопроекте **основы индивидуальной профилактики** в части реализации индивидуальных программ реабилитации **необходимо сформулировать с учетом положений Закона Пермского края № 352-ПК.**

5) в статье 12 законопроекта к формам профилактического воздействия кроме правового просвещения, правового информирования и профилактической беседы, которые предусмотрены в Федеральном законе



№ 182-ФЗ (статья 17), авторами законопроекта *предложено отнести восстановительные технологии.*

Федеральный закон № 182-ФЗ (статья 17) установил, что **субъекты профилактики правонарушений осуществляют профилактику правонарушений в формах** профилактического воздействия, **предусмотренных статьёй 17** настоящего **Федерального закона**;

б) в статье 16 законопроекта с целью информационного обеспечения деятельности по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних авторами законопроекта *предложен закрытый перечень материалов, предлагаемых к размещению в средствах массовой информации.*

Федеральным законом № 182-ФЗ (статья 31) **предусмотрена публикацию** в средствах массовой информации **различных материалов о деятельности в сфере профилактики правонарушений**;

7) в статье 17 законопроекта *за ответственными лицами системы профилактики безнадзорности и правонарушений, должностными и юридическими лицами в случае не обеспечения ими мер по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних определена ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации и законодательством Пермского края.* Кроме этого, в статье 2 законопроекта *предлагается привлечь к ответственности лиц, допустивших виктимное поведение несовершеннолетних.*

Вместе с тем в Федеральном законе № 182-ФЗ (статья 14) **обязанность соблюдать законодательство** Российской Федерации о профилактике правонарушений, законы и другие **нормативные правовые акты** субъектов Российской Федерации, муниципальные правовые акты, регулирующие вопросы профилактики правонарушений **закреплена за субъектами профилактики правонарушений, и лицами, участвующими в профилактике правонарушений.**

Учитывая вышеизложенное, считаем, что при условии приведения законопроекта в соответствие с федеральным и региональным законодательством его принятие повлечет **положительные последствия**, связанные с повышением эффективности системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних в Пермском крае и, как следствие, снижением подростковой преступности и преступности в отношении несовершеннолетних.

В качестве редакционных правок полагаем целесообразно:

- 1) по всему тексту уточнить название субъекта Российской Федерации, а именно – Пермский край;
- 2) текст статьи 3 законопроекта дополнить словами «общепризнанных норм международного права»;
- 3) в пункте 2 статьи 4 слова «в порядке и пределах, установленных федеральным законодательством и законодательством субъекта Российской Федерации»

Федерации» заменить словами «в пределах их компетенции в порядке, установленном федеральным и региональным законодательством»;

4) в пункте 3) статьи 6 законопроекта, уточнить по каким уполномоченным органам государственной власти Пермского края определяются критерии эффективности;

5) в статье 7 исключить слова «и законодательством субъекта Российской Федерации»

б) в пункте 2 статьи 9 исключить слово «целевых»;

7) в статье 11 законопроекта по всему тексту слова «индивидуальная программа реабилитации и адаптации» заменить словами «индивидуальная программа реабилитации» в соответствующем падеже;

8) в пункте 1 статьи 15 исключить слова «субъекта Российской Федерации».

Начальник управления,  
государственный советник  
Пермского края 1 класса

М.Ю.Кужельная