

Концепция развития системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних на период до 2020 года

Утверждена
Распоряжением
Российской
от 22 марта 2017 года № 520-р

Правительства
Федерации

I. Общие положения

В последнее десятилетие обеспечение благополучного и безопасного детства стало одним из основных национальных приоритетов Российской Федерации. Защита прав каждого ребенка, создание эффективной системы профилактики правонарушений, совершаемых в отношении детей, и правонарушений самих детей определены ключевыми задачами Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012 – 2017 годы, утвержденной [Указом Президента Российской Федерации от 1 июня 2012 г. № 761](#) «О Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012 – 2017 годы» (далее – Национальная стратегия).

Концепция развития системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних на период до 2020 года (далее – 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.

Концепция разработана на основании [Конституции Российской Федерации](#), Конвенции ООН о правах ребенка, Федерального закона «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации», Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации», Федерального закона «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» и с учетом общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации по вопросам профилактики правонарушений несовершеннолетних.

В Концепции также учитываются положения Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, утвержденной [Указом Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683](#) «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации», относящейся к созданию единой государственной системы профилактики преступности, в первую очередь среди несовершеннолетних (включая мониторинг и оценку эффективности правоприменительной практики), к мерам, способствующим обеспечению государственной и общественной безопасности на долгосрочную перспективу.

Концепция призвана служить основой для принятия органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления решений в области правоприменительной деятельности, касающихся повышения эффективности системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних и создания условий для их успешной социализации (ресоциализации).

II. Состояние системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних

Состояние криминогенной ситуации обуславливает необходимость интенсивного развития системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, ее совершенствования с учетом актуальных потребностей семьи, общества и государства.

По состоянию на 1 января 2016 г. численность детей и подростков в возрасте до 18 лет, постоянно проживающих в России, составила 29 014 тыс. человек.

Участниками преступлений в 2016 году стали 48,6 тыс. подростков (в 2014 году – 54,4 тыс. подростков). Несовершеннолетними и при их соучастии совершено 53,7 тыс. преступлений (в 2014 году – 59,5 тыс. преступлений).

В конце 2016 года на учете в подразделениях по делам несовершеннолетних органов внутренних дел (далее – подразделения по делам несовершеннолетних) состояли 142,8 тыс. несовершеннолетних, в 2014 году – 159,8 тыс. несовершеннолетних.

Снизилось число преступлений, совершаемых подростками в состоянии алкогольного опьянения (в 2016 году – 6,7 тыс. человек, в 2014 году – 7,6 тыс. человек).

Не теряет актуальности проблема повторной преступности несовершеннолетних, состоящих на учете в уголовно-исполнительных инспекциях.

В 2016 году 3082 человека (15,5 процента) из числа несовершеннолетних, состоявших на учете в уголовно-исполнительных инспекциях, ранее привлекались к уголовной ответственности, более 5,5 тыс. человек (27,7 процента) осуждены за совершение тяжкого и особо тяжкого преступления.

На протяжении ряда лет сохраняется высокая криминальная активность подростков младших возрастных групп.

Так, в 2016 году на учет в подразделениях по делам несовершеннолетних было поставлено 28 тыс. несовершеннолетних, не подлежащих уголовной ответственности вследствие недостижения возраста привлечения к уголовной ответственности. По сравнению с 2014 годом их число возросло на 6,1 процента.

В течение последних лет большую актуальность приобретает проблема совершения несовершеннолетними преступлений в состоянии наркотического опьянения. Число таких преступлений в 2014 году составило 596, в 2016 году – 535.

Особого внимания требуют такие антиобщественные действия, как запугивание, травля ребенка со стороны одноклассников, распространение лживой, порочащей ребенка информации в социальных сетях, которые нередко воспринимаются как норма не только детьми, совершающими противоправные поступки, но и жертвами такого поведения.

Имеют место случаи размещения в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» видеосюжетов со сценами побоев, истязаний и иных насильственных действий в отношении малолетних детей и подростков, что значительно усугубляет психологические травмы жертв. Кроме того, сам факт распространения в информационно-телекоммуникационных сетях подобных видеоматериалов способствует культивированию насилия среди несовершеннолетних и провоцирует их на подобные съемки.

Особенно остро в условиях психологического и социального неблагополучия несовершеннолетних воспринимаются проблемы в сфере их обеспечения психологической и социальной помощью.

В 2015/16 учебном году в штате каждой второй общеобразовательной организации (53,1 процента) имелись педагоги-психологи. Несмотря на увеличение за последние 3 года на 14 процентов числа педагогов-психологов в общеобразовательных организациях, на каждого из специалистов приходилось примерно 880 учеников (в 2013/14 учебном году – 652 ученика).

Актуальность сохраняет проблема развития в каждом субъекте Российской Федерации необходимой инфраструктуры для обеспечения профилактики правонарушений несовершеннолетних, их реабилитации и коррекции девиантного поведения.

В 2015 году помощь несовершеннолетним с девиантным поведением оказывалась центрами психолого-педагогической, медицинской и социальной помощи в 65 субъектах Российской Федерации.

Недостаточно используются ресурсы специальных учреждений регионального подчинения в реабилитации и ресоциализации детей и подростков с девиантным поведением.

По состоянию на 1 января 2016 г. в 48 регионах функционировали 68 образовательных организаций для обучающихся с девиантным (общественно опасным) поведением, нуждающихся в особых условиях воспитания, обучения и требующих специального педагогического подхода (специальных учебно-воспитательных учреждений открытого и закрытого типа) (далее – специальные учреждения).

В 2016 году в 23 воспитательных колониях содержалось 1683 лица, осужденных к лишению свободы.

Требуется совершенствование системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, включающей комплекс социальных, правовых, психолого-педагогических, медико-социальных, воспитательных, в том числе правовоспитательных, и иных мер, направленных на выявление и устранение причин и условий, способствующих правонарушениям и антиобщественным действиям несовершеннолетних. Указанные меры должны быть направлены на раннее предупреждение и коррекцию девиантного поведения детей и подростков с учетом современных научных методов, ресурсов и возможностей, а также должны осуществляться в совокупности с индивидуальной профилактической работой с несовершеннолетними и семьями, находящимися в социально опасном положении.

III. Цель и задачи Концепции

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.

IV. Основные принципы развития системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних

Развитие системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних основывается на следующих принципах:

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.

V. Основные направления развития системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних

Основными направлениями развития системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних являются:

совершенствование нормативно-правового регулирования в сфере профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних;

развитие эффективной модели системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних;

информационно-методическое обеспечение системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних;

развитие кадрового потенциала системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних.

Совершенствование нормативно-правового регулирования в сфере профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних предполагает:

разработку, актуализацию региональных (муниципальных) программ и планов мероприятий по организации профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних с учетом Концепции;

совершенствование федеральных государственных образовательных стандартов начального общего, основного общего, среднего общего образования в части конкретизации требований к планируемым результатам воспитания обучающихся;

совершенствование мониторинга системы образования и статистического учета по вопросам профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних;

развитие эффективной модели системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних.

Современные эффективные модели системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних основываются на лично-ориентированном и системном подходах. Профилактическая работа должна быть направлена прежде всего на укрепление института семьи, возрождение и сохранение духовно-нравственных традиций семейных отношений, развитие программ профилактики семейного неблагополучия, повышение уровня жизни.

Меры профилактического воздействия предусматривают раннее предупреждение правонарушений, непосредственное предупреждение правонарушений и предупреждение повторных правонарушений.

Раннее предупреждение правонарушений несовершеннолетних должно обеспечивать создание благоприятных условий для их социального развития, раскрытие и усиление их положительных личностных ресурсов до возникновения реальной угрозы совершения ими правонарушений.

Раннее предупреждение правонарушений несовершеннолетних предполагает усиление роли института семьи, повышение эффективности государственной поддержки семьи, развитие единой образовательной (воспитывающей) среды, а также меры по раннему выявлению и профилактике девиантного поведения несовершеннолетних.

Усиление роли института семьи, повышение эффективности государственной поддержки семьи предполагает:

разработку основных направлений информационной политики в сфере распространения семейных ценностей и реализацию мероприятий по повышению ценности семейного образа жизни, сохранению духовно-нравственных традиций в семейных отношениях и семейном воспитании;

повышение эффективности и доступности социальных служб, деятельность которых связана с профилактикой семейного неблагополучия и предоставлением социальной и психологической помощи детям из семей, находящихся в социально опасном положении и трудной жизненной ситуации, дезадаптированным детям, в том числе путем развития сети кабинетов бесплатной правовой помощи для детей и подростков, их семей на базе образовательных организаций высшего образования, осуществляющих обучение по специальности и (или) направлению подготовки высшего образования «юриспруденция».

Развитие единой образовательной (воспитывающей) среды предполагает:

совершенствование системы взаимодействия с родителями по вопросам профилактики асоциального поведения обучающихся;

разработку и реализацию программ поддержки молодежных и подростковых общественных организаций, волонтерского движения, программ по трудоустройству несовершеннолетних, развитию условий для занятия физической культурой и спортом, пропаганде здорового образа жизни, духовно-нравственному воспитанию подрастающего поколения;

реализацию региональных комплексов мер по организации социально значимой деятельности несовершеннолетних, находящихся в конфликте с законом;

совершенствование деятельности образовательных организаций по формированию законопослушного поведения несовершеннолетних;

обеспечение организационно-методической поддержки развития служб медиации в образовательных организациях.

Меры по раннему выявлению и профилактике девиантного поведения несовершеннолетних предполагают:

реализацию комплекса мер по раннему выявлению и профилактике девиантного поведения несовершеннолетних (алкоголизм, табакокурение, потребление наркотических средств, психотропных веществ и их аналогов, а также новых потенциально опасных психоактивных веществ, суицидальное поведение, интернет-зависимость, агрессивное и опасное для жизни и здоровья поведение);

профилактику правонарушений несовершеннолетних в период каникул с привлечением организаций, осуществляющих отдых и оздоровление детей.

Непосредственное предупреждение правонарушений и предупреждение повторных правонарушений несовершеннолетних предполагает организацию работы с несовершеннолетними, уже нарушившими предписания закона, оказание помощи несовершеннолетним в позитивном изменении социальной микросреды, в которой они находятся, и их самих.

Непосредственное предупреждение правонарушений и предупреждение повторных правонарушений несовершеннолетних включает в себя:

совершенствование деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав; реализацию комплексных социально-психологических программ, направленных на реабилитацию и ресоциализацию несовершеннолетних правонарушителей, а также работу по внедрению новых технологий и методов по профилактике правонарушений, в том числе повторных, среди несовершеннолетних осужденных, состоящих на учете в учреждениях уголовно-исполнительной системы;

формирование и развитие механизмов восстановительного правосудия, социально-психологическое сопровождение несовершеннолетних, освободившихся из мест лишения (ограничения) свободы;

организацию деятельности учреждений уголовно-исполнительной системы по восстановлению отношений детей, находящихся в местах лишения свободы, с их семьями и ближайшим социальным окружением и оказание помощи таким детям в адаптации и ресоциализации по окончании отбывания наказания;

обеспечение права на образование осужденного несовершеннолетнего, в том числе путем реализации программ профессионального обучения, образовательных программ среднего профессионального образования, для приобретения ими современных профессий, востребованных на рынке труда.

Следует обращать внимание на повышение доступности услуг для семей с детьми за счет развития и поддержки сектора профильных некоммерческих организаций.

Важно обеспечить своевременное оказание психолого-педагогической, медицинской и социальной помощи обучающимся, испытывающим трудности в освоении основных общеобразовательных программ, развитии и социальной адаптации, в том числе разработку эффективных моделей деятельности педагогов-психологов, учителей-логопедов, учителей-дефектологов, социальных педагогов, специалистов психолого-медико-педагогических комиссий.

Требуется совершенствование системы межведомственного взаимодействия между образовательными организациями, медицинскими организациями и иными субъектами профилактики правонарушений несовершеннолетних.

Необходимы преобразования в сферах массовой информации, рекламной и издательской деятельности, формирование информационного пространства, обеспечивающего развитие нравственных ценностей, законопослушного поведения.

При разработке программ и планов профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних необходимо учитывать социально-экономические, нравственно-этические и этнические особенности условий, обычаев и традиций в субъектах Российской Федерации.

Совершенствование деятельности учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних предполагает организацию региональных ресурсных центров, обеспечивающих обобщение и тиражирование эффективного опыта, современных технологий профилактической работы, повышение профессионального уровня специалистов органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, в том числе на базе специальных учреждений.

Необходимо совершенствовать деятельность центров психолого-педагогической, медицинской и социальной помощи, психолого-медико-педагогических комиссий, специальных учреждений, в том числе в части развития и внедрения современных реабилитационных технологий.

Важно совершенствовать деятельность специальных учреждений, осуществлять меры по их развитию.

Информационно-методическое обеспечение системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних предполагает:

анализ и распространение лучшей практики, технологий и методов профилактики, используемых в сфере правонарушений несовершеннолетних, включая анализ и обобщение

опыта формирования единого межведомственного учета несовершеннолетних и (или) семей, находящихся в социально опасном положении, посредством создания регионального банка данных;

просвещение родителей (законных представителей) по вопросам профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, устранения факторов, им способствующих;

разработку и использование методов воздействия на несовершеннолетних, не связанных с применением наказания, на основе проведения научных исследований в области психологии девиантного поведения несовершеннолетних.

Развитие кадрового потенциала системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних предполагает:

организацию мероприятий по повышению профессионального уровня, приобретению новых компетенций руководителями и специалистами органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних;

распространение эффективного опыта профессионального образования и дополнительного профессионального образования специалистов, работающих в органах и учреждениях системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних;

развитие деятельности педагогических сообществ (методические объединения, сетевые сообщества, ассоциации, лаборатории и др.) по актуальным вопросам профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних.

VI. Ожидаемые результаты реализации Концепции

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.

VII. Реализация Концепции и ее финансовое обеспечение

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.

Эффективность и степень достижения ожидаемых результатов будут оцениваться на основе данных постоянного мониторинга.

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.