

V. ПРАВО И УПРАВЛЕНИЕ

УДК 316.52

О.Ю. Ильченко¹

ПРОФИЛАКТИКА БЕЗНАДЗОРНОСТИ И ПРАВОНАРУШЕНИЙ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ: УСЛОВИЯ РАЗВИТИЯ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ СИСТЕМЫ

На основе проведенного автором теоретического анализа проблемы предлагаются основные условия развития и совершенствования системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних.

Федеральным законом (ФЗ) Российской Федерации «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» определено, что профилактика безнадзорности – система социальных, правовых, педагогических и иных мер, направленных на выявление и устранение причин и условий, способствующих безнадзорности, беспризорности, правонарушениям и антиобщественным действиям несовершеннолетних, осуществляемых совокупности с индивидуальной профилактической работой с несовершеннолетними и семьями, находящимися в социально опасном положении.

Данный нормативный акт был принят в 1999 году, за 9 лет практической деятельности органам и учреждениям системы профилактики безнадзорности и правонарушений (в законе их обозначено более 10) уда-

¹ 1.Ильченко Оксана Юрьевна, старший преподаватель, кафедра Всеобщей истории, политологии и социологии ВГУЭС.

e-mail: Oksil77@mail.ru

лось сгладить многие «острые углы», наладить взаимодействие и обеспечить координацию совместных усилий. Тем не менее, масштабы распространения безнадзорности несовершеннолетних остаются более чем внушительными. В 2005 году заместитель генерального прокурора Российской Федерации С. Фридинский объявил, что число беспризорных детей и подростков в России превысило послевоенный уровень и «приближается к катастрофическому уровню». В 2008 г. заместитель главы Федерального агентства по делам молодежи А.Б. Повалко сообщил, что в России до 5 млн бездомных, беспризорных детей. Масштабы распространения явления свидетельствуют, что систему профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних необходимо развивать и совершенствовать. Достичь указанной цели, по нашему мнению, позволит соблюдение ряда условий.

Первое условие – уточнение основных используемых понятий. Можно выделить три подхода к рассмотрению дефиниций «безнадзорность» и «беспризорность»: нормативный, причинный и педагогический.

Нормативный подход основывается на ст. 1 ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних», в которой даны следующие определения: безнадзорный – несовершеннолетний, контроль за поведением которого отсутствует вследствие неисполнения или ненадлежащего исполнения обязанностей по его воспитанию, обучению и (или) содержанию со стороны родителей или законных представителей либо должностных лиц; беспризорный – безнадзорный, не имеющий места жительства и (или) места пребывания.

Иными словами, согласно ФЗ отличительной чертой между понятиями «беспризорный» и «безнадзорный», является наличие/отсутствие места жительства (пребывания).

Основой причинного подхода к разведению понятий является отсутствие у беспризорных ребят родителей. В частности, В.А. Матвиенко считает, что безнадзорные дети проживают в семье, не осуществляющей должный контроль за их поведением, обучением, развитием и воспитание. Тогда как беспризорные – это дети, оставшиеся без попечения родителей, потерявшие родителей, или родители которых лишены родительских прав, то есть это сироты, 80% из них – это сироты при живых родителях¹.

Педагогический подход к разделению терминов, представлен мнением А.М. Нечаевой, по мнению которой сущность и признаки безнадзорности – предмет изучения педагогики. При этом особое внимание уделяется пониманию термина «надзор», который не должен сводиться к кон-

¹ Матвиенко, В.А. О мерах по ликвидации безнадзорности и беспризорности детей / Аналитический вестник Совета Федерации, Федерального собрания Российской Федерации № 20 (176) Детская беспризорность и безнадзорность проблемы и пути решения. М.-2002. С. 52–53.

тролю над поведением и времяпрепровождением ребенка, но состоит в поддержании, сохранении внутренней духовной связи с несовершеннолетним, которая позволяет сохранить контакт родителей и замещающих их лиц с воспитанниками¹.

А.М. Нечаева считает, что к отличительным признакам, позволяющим считать ребенка беспризорником, относятся: полное прекращение всякой связи с семьей, родителями, родственниками; проживание в местах, не предназначенных для человеческого жилья; добывание средств к жизни способами, не признаваемыми в обществе (попрошайничество, воровство и пр.); подчинение «неписаным» законам, продиктованным признаваемым среди беспризорников авторитетом.

По нашему мнению, указанный перечень следует дополнить следующими характеристиками: длительный стаж жизни на улице (шесть и более месяцев); отсутствие желания изменить свою «уличную» жизнь, признание к принятым в обществе нормам.

Чем больший стаж уличной жизни имеет ребенок, тем больший урон наносится его психическому, нравственному, интеллектуальному развитию, что в конечном итоге способствует закреплению девиантного поведения, отчуждению несовершеннолетних от норм и ценностей, принятых в обществе. При стаже уличной жизни от шести месяцев наступает критический период, «точка невозврата», для которого характерно, что ребенок, не по своей воле оказавшийся на улице, став жертвой равнодушия родителей или воспитателей, сам теряет интерес к размеренной жизни, привыкает к уличному существованию, а интерес к себе со стороны сотрудников социальных служб, органов правопорядка воспринимает как посягательство на свободу.

Однако это не означает, что такие несовершеннолетние навсегда потеряны для общества. Даже дети и подростки со значительным стажем уличного существования могут быть реинтегрированы в социум, если у них остается желание изменить свою жизнь. Нам известны случаи, когда дети, длительно проживающие в условиях улицы, подчиняющиеся её неписанным законам, прекратившие связь с семьей, т.е. ведущие образ жизни свойственный беспризорным, просто не знали о существовании социального института, способного им помочь, не имели возможности установить с данным институтом связь. Но у них сохранилось желание быть полноправными членами общества, иметь семью, заботливых и внимательных родителей.

Анализируя положения всех трех подходов, становится очевидным, что безнадзорность и беспризорность несовершеннолетних неразрывно связаны: безнадзорность служит благоприятной почвой для беспризорности, детская беспризорность выступает крайней степенью проявления безнад-

¹ Нечаева, А.М. Детская беспризорность – опасное социальное явление // Государство и право. 2001. № 6. С. 57.

зорности. Соответственно эффективные меры профилактики безнадзорности несовершеннолетних должны предотвращать и их беспризорность.

Вторым, условием повышения эффективности профилактических мероприятий является применение постулатов основных социологических теорий. Современные подходы к системе оказания социальной помощи детям отражены в положениях концепций социальной реформы социальной мобилизации, социального научения, политического анализа и экологической теории¹.

Центральная роль в развитии системы социальной помощи детям отводится теории социальной реформы. Положения данной теоретической доктрины направлены на постижение роли государства в руководстве социальными процессами. Основоположниками данного подхода являются К. Маннхейм, К. Поппер, Д. Пирс. Социальные реформаторы считают, что повысить эффективность функционирования системы социальной помощи детям можно путем изменения всего общества, проведения макроуровневых реформ. Другими словами, они полагают, что преобразования в социальной сфере должны начинаться с крупномасштабных государственных изменений. В частности, профилактика безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних должна начинаться с социально-экономических реформ, основная цель которых – повышение уровня жизни населения.

Вторая концепция – социальной мобилизации уделяет особое внимание тем людям, которые находятся в угнетенном положении или на низших ступенях общества. Данная парадигма основана на платформе радикальной криминологии. К современным представителям данной парадигмы относят М. Лоуври, С. Алински, М. Мамфорда, Х. Маркуса и Р. Кловарда. С позиции данной теоретической парадигмы, развитие системы социальной помощи детям невозможно без внешнего давления, так как никакая из социальных систем не может преобразиться самостоятельно. Для дальнейшего совершенствования профилактических мероприятий необходима конфронтация, борьба с официальной позицией власти с целью перераспределения ресурсов. Кроме того, по мнению представителей данной концепции, позитивное развитие системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних не возможно без защиты прав и свобод данной категории населения. Представители теории социальной мобилизации считают, что необходимо добиваться обеспечения равного доступа к ресурсам и возможностям общества для всех категорий населения, особенно для обездоленных детей.

Третья концепция – политический анализ, наиболее современный подход к развитию и совершенствованию системы социальной помощи детям, представляет собой синтез знаний из политологии, менеджмента государственной службы. Ведущими представителями данной традиции

¹ Cohen, B.J. Reforming the child system: Competing paradigms of change / Child and Youth Services Review. 2005. № 3. Pp. 653-666.

являются Г. Саймон, Н. Вейнер, Р. Аккофф, А. Вилдавски. Сторонники данной парадигмы полагают, что можно построить теоретическую модель любой социальной проблемы и разрешить её с помощью научного анализа данных. Согласно основным постулатам теории политического анализа, развитие социальной сферы возможно путем эволюционных изменений в обществе и правительстве. Однако, в отличие от концепции социальной реформы, политический анализ не требует макросоциальных общественных преобразований, но предполагает использование централизованных социальных программ.

Для развития системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, сторонники данной парадигмы предлагают изучать наиболее сложные проблемы, с которыми сталкиваются дети в процессе своей жизнедеятельности, а также адаптировать мировой опыт решения данной проблемы, делая основной акцент на программах помощи семье. Предусматривается также проведение социальных исследований в области детского здравоохранения, безопасного материнства, защиты детей, находящихся в особо трудных условиях.

Четвертая концепция – социального научения предполагает, что для развития системы социальной помощи детям исследует использовать основные положения работ К. Левина, У. Бенниса, Д. Шона и Э. Триста, Д. Дьюи, в которых подчеркивается, что научение как и знание поступает из опыта, совершения действия. С точки зрения теории социального научения, как и теории политического анализа, преобразования в социальной сфере следует осуществлять с помощью постепенных изменений, не прибегая к радикальным реформам. Отличие, однако, заключается в том, что с позиции теории социального научения, эволюционное развитие должно происходить на локальном уровне, но не через централизованные программы.

Для совершенствования системы социальной помощи детям данная теоретическая парадигма призывает использовать потенциал негосударственных социальных служб, общественных фондов и движений, их возможность гибко реагировать на требование ситуации. Кроме того, сторонники теории социального научения считают, что следует уменьшить численность чиновничьего аппарата и сократить бюрократические процедуры, препятствующие быстрому принятию решения о судьбе ребенка в конкретной ситуации. Ещё раз подчеркнем, существенный момент данной теории – реформирование системы социальной помощи детям должно происходить на местном уровне, с учетом региональных особенностей явления.

Комплексное развитие и совершенствование системы социальной помощи безнадзорным детям предлагает экологическая перспектива, в которой синтезированы данные, как указанных выше концепций, так и других социологических воззрений.

В основе данной модели лежит теория У. Бروفенбреннера, который представляет окружающую экологическую среду в виде неких вложенных структур, каждая из которых находится внутри предыдущей, по прин-

ципу матрешки. Согласно модели ученого, самый внутренний уровень (микросистема) включает человека и его непосредственное окружение; наиболее удаленный уровень (макросистема) состоит из политического, экономического, идеологического, культурного, образовательного и др. слоев общества. Между этими структурами находятся мезосистемный и экосистемный уровни. Первый включает повседневные отношения человека с такими социальными институтами как семья, школа; влияние второго распространяется на взаимодействие с органами власти, социальными службами¹.

Центральная предпосылка современной экологической модели заключена в том, что проблемы, возникающие в рамках одной системы, отражаются на других; ребенок и его семья не существуют сами по себе, но должны рассматриваться в контексте социальной, культурной, экономической, политической, идеологической и др. сфер, которые оказывают значительное влияние на развитие и функционирование семьи. Особенно важен социальный уровень, в котором возможно действие факторов, провоцирующих безнадзорность несовершеннолетних. На данном уровне также находятся официальные и неофициальные системы поддержки семьи.

Специалисты, работающие в рамках экологической парадигмы (Д. Хоувз, Дж. Кеч, Дж. Гарбарино и др.) считают, что истоки безнадзорности несовершеннолетних следует искать в биологических и психологических характеристиках ребенка, его родителей, а также имеющемся социальном опыте. Кроме того, структура и функции семьи, её эмоциональный климат, стабильность, уровень социальной изоляции или поддержки создают определенный контекст, предопределяющий условия, в которых воспитывается ребенок. Вместе с тем, огромное значение имеют также принятые в семье способы воспитания подрастающего поколения и паттерны внутрисемейного взаимодействия, особенно определяющие способы разрешения конфликта и проявление агрессии.

По мнению, Д. Сперли и М. Лаудердейл, также работающих в рамках экологической традиции, профилактика безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних заключается в способности ближайшего социального окружения быстро и своевременно оказать материальную и социальную поддержку семье².

Третьим, важным условием преодоления негативных процессов, обусловливающих попадание детей на улицу, является изменение отношения общества к обездоленным детям. Проблема безнадзорности и беспризорности несовершеннолетних в нашей стране приобрела такие масштабы, что волей или неволей любой из членов нашего общества неизбежно стал-

¹ Brofenbrenner, U. The ecology of human development / U. Brofenbrenner. - Cambridge: Harvard University Press, 1979. 530 p.

² Spearly, J.L.. Community characteristics and ethnicity in the prediction of child maltreatment rates / J.L. Spearly, M. Lauderdale // Child Abuse & Neglect. 1983. № 7. P. 91-105.

кивается с ней. Тем не менее, даже признавая всю тяжесть положения беспризорных детей, угрозу явления для национальной безопасности России, немногие члены общества хотят знать подробности жизни детей на улице, принимать участие в решении их проблем. Однако без общественного внимания к деталям, к конкретным детям проводить действительно эффективную профилактическую работу сложно. Необходимо, чтобы каждый член общества проникся судьбой беспризорных и безнадзорных детей и внес посильный вклад в решении их проблем.

Четвертым, необходимым условием эффективной работы по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних является целенаправленное оказание социальной помощи семье. В этой связи, по нашему мнению, целесообразно принять комплекс мер, среди которых:

1) безусловное принятие, что благополучная семья является лучшим социальным институтом воспитания детей. Соответственно, все современные мероприятия по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних должны быть направлены на поддержание стабильности и безопасности семьи ребенка. В большинстве случаев превентивные меры, направленные на профилактическую работу с семьей способны достичь лучших результатов, чем работа по ликвидации последствий пребывания ребенка на улице;

2) выделение деятельности семьи, общества и государства по воспитанию подрастающего поколения в качестве особой сферы, требующей постоянного внимания и инвестиций. Каждой родительской семье должна оказываться систематическая, комплексная помощь в пределах, действительно необходимых для решения всех ее насущных проблем; при этом инициатива должна исходить не от членов семьи, не в результате их настойчивых просьб, но по инициативе соответствующих государственных, общественных организаций и должностных лиц¹.

Развитие сети специальных учреждений возможно в направлении, предложенным Г.Н. Миньковским ещё в 1985 году. Автор считает целесообразным создание службы помощи несовершеннолетним и семье, располагающей высококвалифицированными специалистами, значительными денежными, материальными и техническими средствами (обменным фондом жилых помещений, гостиницами, детскими и юношескими приютами, в том числе семейного типа), транспортом, прямой связью с правительственными, правоохранительными учреждениями, с местной администрацией всех уровней, способной в любое время суток, в любой точке страны в самый короткий срок обеспечить решение самой сложной семейной проблемы. Служба должна иметь возможность немедленно предоставить кров, питание, все остальное, необходимое детям и подросткам, вынужденным по каким-либо причинам уйти из дома, семьи;

3) проведение целенаправленной работы с семьями, дети из которых убежали из дома/учреждений и содержатся в специальных учреждениях. Основные причины, подтолкнувшие детей к побегам, заключены в семье,

¹ Миньковский Г.Н. Профилактика правонарушений среди молодежи. - Киев: Вища шк, 1985. С. 62.

нарушении деятельности её основных функций, следовательно, помощь детям подразумевает собой работу с их семьями. Однако, к сожалению, в настоящее время подобная деятельность осуществляется на недостаточно высоком уровне. В этой связи представляется целесообразным оказание помощи семье в таких вопросах как трудоустройство родителей, лечение их от алкоголизма, оказание помощи в нормализации семейных отношений, решении правовых, медицинских, жилищных проблем.

Кроме того, следует иметь в виду, что, по результатам зарубежных исследований, финансово разумнее тратить государственные средства на программы поддержки развития ребенка в семье, чем на содержание огромного числа специальных учреждений¹;

4) создание и последовательное развитие системы психолого-педагогического обучения родителей с целью оказания помощи в решении проблем развития, поведения и обучения несовершеннолетних. В этом направлении следует проводить лекции, беседы, знакомство со специальной литературой. Вместе с тем, ряд авторов считает, что повысить ответственность родителей можно, если еще в старших классах школы ребят готовить к тому, что они будут родителями, у них будут свои дети, которых надо будет воспитывать, нести за них ответственность.

Пятым, важнейшим условием обеспечения целостности и комплексности программ профилактики безнадзорности несовершеннолетних является возможность проведения превентивных мероприятий с детьми и подростками по месту их проживания.

Значительную часть времени дети проводят на улицах и во дворах. При этом сфера бытового досуга, менее всего поддающаяся социальному контролю, оказывается наиболее криминогенной в отношении несовершеннолетних. Вместе с тем, в настоящее время целенаправленных мероприятий, направленных на решение проблемы досуга, по месту жительства детей не проводится. Это тем более непростительно, т.к. в нашей стране накоплен большой опыт работы в данной сфере. В советское время в каждом микрорайоне школа объявлялась центром проведения воспитательных мероприятий, домоуправления были обязаны отчислять на осуществление досуговой деятельности с несовершеннолетними 1-2% от всех доходов. Кроме того, воспитательно-профилактическая деятельность по месту жительства ребят осуществлялась с помощью педагога-организатора, состоящего при каждом ЖЭК².

В новых социально-экономических условиях России этот опыт оказался невостребованным. Почти во всех помещениях детских, подростко-

¹ McCroskey, J. Family-Centered Services: Approaches and Effectiveness // In future of children: protecting children from abuse and neglect.-1998. Vol. 8. №1. P 59.

² Яковлева, Н.Г. Профилактика правонарушений как система // Проблемы социально-криминологической и правовой профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних в современных условиях: Материалы научно-практической конференции Йоршкар-Ола: Прокуратура республики Марий Эл, 2003. С. 51.

вых клубов ныне располагаются коммерческие организации. ЖЭКи (домоуправления), которым эти клубы подчинялись и которые их финансировали, вообще не были обозначены в Федеральном законе «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» в качестве субъектов профилактической деятельности. Успешная профилактическая работа должна включать в себя создание доступной инфраструктуры дополнительных образовательных услуг, развитие детского, подросткового и молодежного спорта и творчества. Внешкольное образование и воспитание должны рассматриваться как неотъемлемая часть системы непрерывного образования, обеспечивающая развитие духовных, интеллектуальных, эмоциональных, эстетических потребностей и интересов детей и подростков. Необходимо максимально использовать возможности имеющихся спортивных сооружений, площадок по месту жительства и проведение организационной работы по созданию учреждений дополнительного образования спортивной направленности.

Проведение профилактической работы по месту жительству детей требует также углубления сферы деятельности социальных работников. В частности, желательно, чтобы с семьей и детьми работал тот человек, которого они давно знают и доверяют, который, возможно, живет с ними на одной территории. Кроме того, в западных странах уже давно успешно используют деятельность неофициальных помощников (активных жителей микрорайона, церковных служителей). Для адаптации подобного опыта, государственные органы должны признать и поддержать усилия некоммерческих организаций и отдельных граждан, не создавая дополнительных бюрократических препятствий для их деятельности.

Шестым, неизменным условием развития и совершенствования системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних является участие средств массовой информации в осуществлении превентивной деятельности. В периодической печати и специальной литературе в настоящее время много пишется о негативном влиянии некоторых телепередач, газет и журналов на подрастающее поколение. Воздействие средств массовой информации на детей и подростков подчас называют растлевающим, способствующим распространению криминального поведения среди несовершеннолетних¹. В Государственной Думе Российской Федерации не раз поднимался вопрос об установлении запрета на распространение передач, пропагандирующих насилие и жестокость. Однако, в настоящее время, на всех телеканалах, в том числе центральных, все ещё наблюдается изобилие материалов криминальной направленности.

Седьмым, важнейшим условием повышения эффективности профилактических программ является внедрение системы индивидуального комплексного патронажа каждого ребенка, попавшего в трудную жизненную

¹ Цшуйко М.В. Влияние средств массовой информации на формирование противоправного поведения // Вестник психосоциальной и коррекционно-реабилитационной работы. 2000. №1. С. 30–36.

ситуацию, контроля над его развитием в государственном и не государственном учреждении, приемной и опекунской семье. В частности ряд авторов считает, что следует ограничить межведомственные и внутри ведомственные перемещения детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, от одних воспитателей к другим, из одних воспитательных и учебных учреждений в другие, особенно в подростковом возрасте, для которого характерно интенсивное формирование личностных качеств.

В этой связи на региональном уровне следует создать единую систему организационно-методического управления учреждениями, обучающими и воспитывающими детей; значительно сократить основания для передачи несовершеннолетних для исправления и перевоспитания в систему органов внутренних дел; полностью подчинить все учебные и воспитательные учреждения для несовершеннолетних (детские дома, школы-интернаты, школы, училища, специальные учебно-воспитательные учреждения и др.) территориальным органам исполнительной власти, выведя их из ведомственно-отраслевого подчинения.

Данные меры позволят существенно уменьшить негативные явления возникающие из-за соперничества различных ведомственных систем. Они повысят также ответственность соответствующих органов и должностных лиц за незаконченные результаты их деятельности, улучшат условия для непрерывного социального и профилактического контроля детьми группы риска.

Предполагается, что таким образом будут сняты многие межведомственные барьеры в профилактике безнадзорности несовершеннолетних. Это позволит перейти к разработке действительно единых комплексных образовательных и воспитательных программ на федеральном и региональном уровнях, объединить финансовые, кадровые и прочие ресурсы всех ведомств, ответственных за воспитание подрастающего поколения.

Подводя итог вышесказанному, отметим, что профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних должна носить яркий выраженный превентивный характер, опираться на последовательные принципы, реализовывая совокупность необходимых условий, направленных на повышение эффективности профилактических мер. И самое главное, основным приоритетом всех профилактических мероприятий должна быть защита прав и интересов каждого конкретного ребенка.