

УДК: [316.334.3:376.6]-053.5/6

ТИМАШОВА А.О. **Особенности развития системы профилактики детской безнадзорности в России в контексте социального партнёрства государства и гражданского общества**

Акцентируется внимание на возможности и целесообразности применения системного подхода к исследованию особенностей развития системы профилактики детской безнадзорности в России через конструирование комплексной модели профилактики, основанной на принципах социального партнёрства. Выделены противоречия, препятствующие формированию эффективной модели профилактики семейного и детского неблагополучия. На основе метода анализа документов выявлены основные приоритеты государственной политики в развитии комплексной системы защиты детства.

Ключевые слова: детская безнадзорность, меры общей и специальной профилактики, система профилактики детской безнадзорности, комплексная модель, социальное партнёрство, гражданское общество, государственная политика.

Детская безнадзорность, правонарушения и преступления в среде несовершеннолетних до сих пор носят массовый характер. По мнению экспертов, Россия переживает третью волну беспризорности и сиротства после Гражданской и Великой Отечественной войн. Ежегодно сто с лишним тысяч детей-сирот, 90% из которых являются социальными сиротами, передаются на воспитание в детские дома¹. Всё это свидетельствует о том, что система профилактики безнадзорности несовершеннолетних, официально закреплённая в 1998 году, не справляется с современными проблемами семьи и детства, работая уже с имеющимся фактом – явлением детской безнадзорности и его социальными последствиями, и требует дальнейшего поиска эффективных механизмов её совершенствования и развития. Актуальность проблемы преодоления негатив-

ных явлений и тенденций в детской среде, ликвидации их последствий принадлежит к числу основных задач российского общества и государства. Не случайно Президентом РФ на совещании по вопросам борьбы с преступлениями 16 марта 2009 г. была поставлена задача принятия системных мер в сфере защиты детства.

Законодатели безнадзорным называют несовершеннолетнего, «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»². Под профилактикой безнадзорности мы понимаем комплекс различного рода мероприятий, направленных на предупреждение данного социального явления и (или) устранение факторов риска его возникновения. Такой комп-

лекс мер М.Н. Мирсагатова условно называет мерами общей профилактики (создание благоприятных социально-экономических, социокультурных, социально-педагогических условий, способствующих полноценному развитию личности), при этом выделяя и меры специальной профилактики (включающие коррекционно-реабилитационные меры и иную индивидуально-профилактическую работу в отношении детей и семей, находящихся в социально опасном положении), направленные на предотвращение последствий детской безнадзорности³. Реализацией всего комплекса мер занимается упорядоченная совокупность разноместных государственных и муниципальных органов, учреждений и служб, входящих в полномочную систему профилактики безнадзорности несовершеннолетних, а также институты гражданского общества и бизнеса, играющие важную роль в решении проблем детства.

Методология системного подхода, направленная на рассмотрение сложного объекта через совокупность элементов, связей и отношений между ними, позволяет говорить о возможности конструирования комплексной модели системы профилактики детской безнадзорности, где элементами системы являются субъекты профилактики, вступающие в межсекторные взаимодействия и отношения. Такие отношения в форме социального партнёрства государства и гражданского общества необходимы, чтобы совместными усилиями решать значимые социальные проблемы, какой является детская безнадзорность. Свидетельством этого является тот факт, что представители каждого сектора по-разному осознают собственную ответственность за данные человеческие бедствия, имеют разные возможности и ресурсы для помощи и, наконец, разные представления о самой природе социальных проблем⁴.

В основе неэффективного функционирования современной системы профилактики детской безнадзорности можно выделить причины, связанные как с институциональными противоречиями, существующими в зоне межведомственных разногласий, так и противоречиями, складывающимися в поле межсекторных ин-

теракций государственных и общественных структур.

Первые обозначенные противоречия, на наш взгляд, наиболее комплексно классифицированы Я.К. Нелюбовой, которая выделяет шесть зон межведомственных разногласий: законодательную, зону административных разногласий, экономическую, функциональную, практическую и зону личностных контактов⁵. Законодательная зона отражает несогласованность в федеральных и региональных нормативных актах. Слабо представлена межотраслевая и межпредметная связь огромного массива нормативных актов разных отраслей права, связанных с регулированием прав ребёнка, что приводит к коллизиям, декларативности многих норм или их слабой реализации⁶. Экономическая зона демонстрирует расхождение между заявленными властью приоритетами защиты детства и практической финансовой поддержкой. Функциональная зона характеризуется нечётким разграничением функциональных обязанностей, дублированием полномочий и, как следствие, рассеиванием ответственности между агентами защиты детства. Практическая зона отражает патерналистские технологии взаимодействия специалистов с детьми и семьями, воспроизводящие низкую ответственность получателей социальных услуг. Зона личностных контактов выступает либо источником разногласий, либо неофициальным каналом преодоления ведомственных интересов. Очевидно, что данные зоны межведомственных разногласий оказывают влияние на противоречия следующего уровня.

Взаимодействие государства и гражданского общества в сфере защиты детства характеризуется сегодня недостаточной активностью сторон, формальным и персонализированным характером связей, отсутствием равноправия между сторонами⁷. Следовательно, противоречия, существующие в поле межсекторных интеракций агентов профилактической деятельности, препятствующие складыванию комплексной модели системы профилактики детской безнадзорности, характеризуются преобладанием субъективных причин. Для государственной системы профилактики к та-

ким причинам относятся недостаточная межведомственная координация, штатно-кадровые проблемы, бюрократизм, патернализм, коррупция. Для институтов гражданского общества субъективными причинами являются низкое качество деятельности многих НКО, непрофессионализм членов НКО. По мнению В.Н. Якимца, «правительству, сохраняя свою значимость, придётся искать способы организации сотрудничества с гражданами и независимыми гражданскими объединениями, как создавая им условия для развития, так и вводя конкурсные схемы для их вовлечения в решение социально значимых задач. ... Конструктивно это может быть достигнуто через налаживание каналов ведения диалога и выработку приемлемых схем взаимодействия»⁸. Именно на это нацелена комплексная модель системы профилактики безнадзорности несовершеннолетних.

В данной статье нами поставлена цель исследования основных направлений государственной политики по совершенствованию системы профилактики безнадзорности несовершеннолетних с применением качественного метода анализа документов. В рамках исследования будут параллельно решаться следующие задачи: 1) определения приоритетов государства в развитии комплексной модели системы профилактики детской безнадзорности; 2) выявление приоритетов государства в развитии мер общей и специальной профилактики. В качестве объекта исследования как источника информации выступает ежегодное Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации за три последних года (2009, 2010 и 2011), которое является базовым документом, выражающим позицию главы государства по основным положениям государственной политики на краткосрочную перспективу. Следовательно, предмет исследования – позиция высшего руководства страны по основным направлениям развития системы социальной защиты детства.

В соответствии с проблемами, существующими сегодня в системе профилактики детской безнадзорности, нам представляется, что основные направления

политики государства по её совершенствованию касаются стимулирования активного участия в профилактике безнадзорности гражданского общества в лице некоммерческих организаций и отдельных граждан, развития мер общей и специальной профилактики семейно-детского неблагополучия.

Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию 2009 года ориентировано на создание условий для развития гражданского общества, и прежде всего на поддержку тех некоммерческих организаций, которые ведут благотворительную деятельность и помогают социально не защищённым гражданам, тем самым участвуя, совместно с государственным сектором, в реализации прежде всего мер специальной профилактики детской безнадзорности⁹.

Развитие добровольчества в рамках Послания 2009 года обеспечивается за счёт введения института социально ориентированных некоммерческих организаций. Данный институт предполагает прямую поддержку государства неправительственному сектору: финансовую, имущественную, информационную и консультативную помощь; предоставление налоговых льгот; размещение у НКО государственных и муниципальных заказов. Послание предусматривает ряд мер налогового стимулирования в развитии общественных организаций и гражданской активности, которые оказывают помощь и социальные услуги детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей. К таким мерам, согласно Посланию, относятся: освобождение от налога на материальную помощь, освобождение от налога на добавленную стоимость услуг НКО, снятие налога на прибыль с грантов на поддержку программ, направленных на осуществление общепрофилактических мер.

Следующее Послание, озвученное Президентом России Федеральному Собранию 30 октября 2010 г., которое было названо многими экспертами и аналитическими агентствами «детским», в своей основе посвящено заботе о будущих поколениях. Президентом подчёркивается значимость построения эффективной го-

сударственной политики в области детства, «политики современной, политики, которая отвечает интересам национального развития»¹⁰. Анализ данного Послания позволяет нам выделить два масштабных и неразрывно друг с другом связанных направления государственной политики в области профилактики детской безнадзорности: во-первых, дальнейшее совершенствование системы профилактики безнадзорности несовершеннолетних; во-вторых, развитие новых и совершенствование имеющихся специальных и общепрофилактических мер.

В соответствии с Посланием 2010 года к мерам общей профилактики безнадзорности можно отнести: меры, предусмотренные демографической политикой и политикой в сфере дошкольного образования, направленной на сокращение очереди в детские сады путём реконструкции старых и строительства новых учреждений, развития новых форм дошкольного образования (негосударственных детских учреждений и семейных детских садов, дошкольных групп в общеобразовательных школах); меры, затрудняющие доступ в образовательные и воспитательные учреждения тем, кто был осужден за любые преступные действия в отношении детей; меры, направленные на развитие патриотического воспитания молодёжи.

Послание 2010 года в области совершенствования специальных мер профилактики детского неблагополучия предусматривает распространение опыта ряда регионов по созданию кризисных центров для оказания помощи в случаях семейного насилия, активизацию политики в области устройства в семьи детей-сирот и оказание необходимой помощи таким семьям, создание программ социальной адаптации и сопровождения выпускников детских домов.

Продолжает оставаться актуальной государственная политика по расширению системы профилактики безнадзорности несовершеннолетних за счёт включения в неё общественных субъектов, налогового и конкурсного стимулирования и развития гражданской активности. В 2010 году Д.А. Медведевым была подчёркнута роль некоммерческих организаций в ока-

зании социальных услуг населению, которые «зачастую лучше знают ситуацию на местах, чем даже органы власти, имеют уникальный опыт и помогают людям, которые попали в трудную жизненную ситуацию. ... участие некоммерческих организаций может сделать социальные услуги более предметными и адресными»¹¹. В рамках данного направления Посланием обозначена, во-первых, необходимость исключения налогооблагаемого дохода из средств, получаемых на поддержку детей от благотворительных организаций, во-вторых, необходимость разработки чёткой и прозрачной системы отбора НКО для выполнения государственных социальных услуг и расширения конкурсных механизмов для их финансирования. В целях обеспечения социализации детей при каждом доме ребенка, в детских домах и коррекционных учреждениях Д.А. Медведевым поставлена задача создания попечительских советов, выполняющих функцию независимого наблюдателя.

Последнее Послание, с которым Президент РФ выступил 22 декабря 2011 г., ориентировано на осуществление мер специальной и общей профилактики безнадзорности с расширением поля последних¹². Политика, складывающаяся около самой системы профилактики, направлена на совершенствование работы государственного сектора, в том числе за счёт усиления ответственности за конечные результаты деятельности. Данная мера, на наш взгляд, латентно будет способствовать поиску и расширению социального партнёрства в данной сфере.

Общими мерами профилактики, заявленными в конце 2011 года Президентом России, являются ускоренное решение проблемы нехватки мест в детских садах, в том числе за счёт повышения уровня оплаты труда работающих с детьми преподавателей и воспитателей; улучшение ситуации в сфере культуры и дополнительного образования через реализацию региональных и муниципальных программ в целях обеспечения занятости детей и их развития.

Политика в области реализации специальных мер профилактики, направленных на преодоление последствий детской

безнадзорности, полностью совпадает с политикой предыдущего Послания, что говорит о масштабности данных социальных проблем и сложности их решения. В данном случае государством предусмотрено принятие дополнительных мер, стимулирующих рост семейных форм устройства детей-сирот; обеспечение медико-психологического и педагогического сопровождения семей через принятие соответствующих региональных программ; осуществление социальной адаптации выпускников детских домов.

Таким образом, результаты анализа Посланий Президента РФ Федеральному Собранию за три последних года показывают, что основные направления государственной политики в области профилактики детской безнадзорности в целом совпадают с социальной ситуацией и противоречиями, сложившимися в данной сфере. В политике государства наблюдается понимание значимости расширения и осуществления общепрофилактических мер, направленных на предупреждение безнадзорности в детской среде, необходимость совершенствования специальных мер профилактики в целях решения проблем детей, находящихся в трудной жизненной ситуации. Очевидно также, что позиция высшего руководства страны направлена на необходимость формирования комплексной модели системы профилактики детской безнадзорности с привлечением общественного сектора.

Считаем, что дальнейшая ориентация на формирование комплексной модели системы профилактики детской безнадзорности будет способствовать предупреждению негативных явлений среди несовершеннолетних и устранению факторов риска их возникновения. В целях формирования данной комплексности перспективным направлением, на наш взгляд, должны стать обеспечение в рамках системы институционализации механизмов межсекторных взаимодействий и реализация принципов социального партнёрства.

¹ Герасимова Н.В. 90% сирот в России имеют родителей // newsland.ru: информационно-дискуссионный портал. 2012. URL: <http://www.newsland.ru/news/detail/id/632523/> (дата обращения: 07.09.2011).

² Федеральный закон от 24 июня 1998 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» (с изм., внесенными ФЗ от 30.09.2007 № 120-ФЗ).

URL: <http://www.consultant.ru/online/base/?req=doc;base=LAW;n=122681> (дата обращения: 01.01.2012).

³ Мирсагатова М.Н. Управление системой профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних в современных условиях: социологический аспект: дис. ... канд. соц. наук. М., 2002. 148 с.

⁴ Якимец В.Н. Основы, принципы и механизмы межсекторного социального партнёрства в России: автореф. дис. ... док. соц. наук. СПб., 2002. С. 13–14.

⁵ Нелюбова Я.К. Институциональные противоречия в системе защиты детей, оставшихся без попечения родителей: автореф. дис. ... канд. соц. наук. Саратов, 2011. 20 с.

⁶ Чапурко Т.М. Государственная политика в сфере защиты прав и интересов несовершеннолетних // Власть. 2008. № 6. С. 15.

⁷ Африкантов К.П. Взаимодействие власти и общества в сфере социальной поддержки детей-сирот: автореф. дис. ... канд. соц. наук. Волгоград, 2011. С. 12.

⁸ Якимец В.Н. Указ. соч. С. 13.

⁹ Послание Президента РФ Федеральному Собранию, 12 ноября 2009 г. // kremlin.ru: сайт Президента России. URL: <http://kremlin.ru/transcripts/5979> (дата обращения: 08.10.2011).

¹⁰ Послание Президента РФ Федеральному Собранию, 12 ноября 2009 г. // kremlin.ru: сайт Президента России. URL: <http://kremlin.ru/transcripts/5979> (дата обращения: 08.10.2011).

¹¹ Там же.

¹² Послание Президента РФ Федеральному Собранию, 12 ноября 2009 г. // kremlin.ru: сайт Президента России. URL: <http://kremlin.ru/transcripts/5979> (дата обращения: 08.10.2011). Послание Президента РФ Федеральному Собранию, 22 декабря 2011 г. // kremlin.ru : сайт Президента России. URL: <http://kremlin.ru/news/14088> (дата обращения: 22.12.2011).