



Социальные аспекты регионального развития

УДК 316.624(470.12)

*Попова Вера Ивановна
Гулин Константин Анатольевич*

ВОЗМОЖНОСТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ СИСТЕМЫ ПРОФИЛАКТИКИ БЕЗНАДЗОРНОСТИ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ В РЕГИОНЕ

В статье представлены анализ и оценка региональной системы профилактики детской и подростковой безнадзорности, систематизированы формы и методы работы с данной категорией несовершеннолетних на основании результатов опросов, проведенных авторами. Предложены мероприятия по совершенствованию рассматриваемой системы.

За последние десятилетия XX века в России и ее регионах произошли глубокие перемены во всех сферах: экономике, политике, социальной структуре. В этих условиях безнадзорность несовершеннолетних становится одной из наиболее острых проблем современной общественной жизни. Не стала исключением и Вологодская область.

В число приоритетных направлений социальной политики, проводимой региональными органами власти,

входят преодоление детско-подростковой безнадзорности и ликвидация ее последствий. В области созданы и активно развиваются службы и учреждения профилактики, ведется дальнейший поиск новых форм и методов решения этой проблемы. Однако сложность такого социального явления, как безнадзорность, требует серьезных научных исследований с целью выработки эффективной государственной политики в данном направлении.



В.И. ПОПОВА –
аспирант ВНКЦ ЦЭМИ РАН



К.А. ГУЛИН – к.и.н.,
зам. директора ВНКЦ ЦЭМИ РАН

Следует отметить, что в последние годы в Вологодской области к положению несовершеннолетних приковано пристальное внимание. В целях решения уже существующих и вновь возникающих проблем разработана норма-

тивно-правовая база, которая представлена документами, ориентированными на улучшение семейной политики, защиту прав детей, профилактику детской безнадзорности и беспризорности (табл. 1).

Таблица 1. Законодательные акты Вологодской области, направленные на осуществление профилактических мероприятий по ликвидации безнадзорности несовершеннолетних

Законодательные акты	Основные положения
Закон Вологодской области «Об охране семьи, материнства, отцовства и детства»	Направления государственной политики по охране семьи, материнства, отцовства и детства; органы, осуществляющие деятельность по охране; гарантии прав детей на охрану здоровья и социальную защиту, в сфере труда и занятости, на отдых и оздоровление; меры социальной поддержки молодых, многодетных и приемных семей
Постановление «О концепции семейной политики Вологодской области»	Принципы и цели осуществления семейной политики; основные направления осуществления семейной политики (улучшение материальных условий жизни семьи и поддержка семей, нуждающихся в особой заботе государства, усиление помощи семье в воспитании детей и др.); ожидаемые результаты проведения семейной политики
Закон Вологодской области «О комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав»	Принципы деятельности комиссий по делам несовершеннолетних; порядок образования областной, районных и городских комиссий; компетенция и права комиссий; порядок рассмотрения материалов (дел) в комиссиях (порядок подготовки материалов к рассмотрению на заседаниях, протоколов заседаний, постановлений комиссий)
Постановление «О мероприятиях по реализации Федерального закона «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»	Направления деятельности и мероприятия по социальному обслуживанию семьи и детей (формирование нормативно-правовой базы, обеспечение управления социальным обслуживанием семьи и детей, научно-исследовательская работа, научно-методическое обеспечение деятельности учреждений социального обслуживания семьи и детей), ответственные исполнители и сроки реализации
Постановление «Об областном комплексном межведомственном плане мероприятий по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних на 2004 – 2006 гг.»	Основные цели и задачи; система мероприятий, сроки реализации и объемы их финансирования; ресурсное обеспечение; организация управления и контроль за осуществлением мероприятий; критерии и оценка эффективности реализации мероприятий

Юридическим основанием для осуществления профилактических мероприятий по сокращению масштабов безнадзорности на территории региона является ФЗ РФ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних». Согласно ему, в систему профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних и защите их прав, органы образования, здравоохранения, труда и занятости, социальной защиты, опеки и попечительства, правоохранительные, по делам молодежи, культуры и спорта; при этом каждый из субъектов выполняет свою роль, обозначенную рядом функций (табл. 2).

Основным звеном рассматриваемой системы являются комиссии по

делам несовершеннолетних и защите их прав, которые выполняют координирующую роль в осуществлении мероприятий по сокращению масштабов безнадзорности в регионе. В состав данных комиссий входят: председатель комиссии, заместитель председателя, ответственный секретарь, члены комиссий (представители сферы образования, здравоохранения, УВД, органов социальной защиты, молодежной политики, культуры и спорта). В каждом районе созданы и действуют межведомственные комиссии по делам несовершеннолетних. Всего в Вологодской области насчитывается 29 комиссий: 1 областная, 2 городские (Вологда и Череповец) и 26 районных.

Одно из ключевых направлений в организации профилактической

Таблица 2. Основные направления деятельности субъектов профилактики безнадзорности несовершеннолетних

Субъекты профилактики	Основные направления деятельности
Комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав	Координируют деятельность организаций и учреждений, формируют и контролируют работу всех звеньев региональной системы
Органы образования	Контролируют соблюдение законодательства РФ и субъектов РФ в области образования несовершеннолетних; участвуют в организации летнего отдыха, досуга и занятости; создают и организуют работу учебно-воспитательных и иных учреждений закрытого и открытого типа, направленных на профилактику безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних; ведут учет несовершеннолетних, не посещающих или систематически пропускающих по неуважительной причине занятия
Органы здравоохранения	Используют свои учреждения для обеспечения психологического здоровья подростков и располагают стационаром областной психиатрической больницы №1, областной семейной консультацией
Органы социальной защиты	Осуществляют меры по профилактике безнадзорных и организуют индивидуальную профилактическую работу в отношении безнадзорных, их родителей или законных представителей, не исполняющих своих обязанностей; контролируют деятельность специализированных учреждений для несовершеннолетних, иных учреждений и служб, предоставляющих социальные услуги несовершеннолетним и их семьям
Правоохранительные органы	Осуществляют работу с подростками, вставшими на путь правонарушения; проводят профилактическую работу с подучетными; организуют работу центров временной изоляции несовершеннолетних правонарушителей
Отделы по делам молодежи	Осуществляют организационно-методическое обеспечение и координацию деятельности по профилактике безнадзорности; проводят работу, направленную на профилактику отклоняющегося поведения подростков, его коррекцию, с привлечением государственных и негосударственных коммерческих и финансовых структур
Органы труда и занятости	Организируют и обеспечивают общественные работы для учащейся молодежи в летний период; профессиональное консультирование несовершеннолетних в центрах занятости населения и профессиональную диагностику несовершеннолетних на базе учебно-методического центра; осуществляют квотирование рабочих мест для молодежи; проводят профессиональное обучение детей и подростков с 16-летнего возраста, зарегистрированных в центрах занятости
Органы и учреждения культуры, физической культуры и спорта	Организируют и проводят работу по вовлечению несовершеннолетних детей в кружки и секции; организуют досуговую работу всеми имеющимися средствами
Органы опеки и попечительства	Участвуют в пределах своей компетенции в проведении индивидуальной профилактической работы с несовершеннолетними; осуществляют меры по защите личных и имущественных прав несовершеннолетних, нуждающихся в помощи государства
Орган прокуратуры	Осуществляет надзор за соблюдением законов органами и учреждениями профилактики безнадзорности несовершеннолетних

деятельности, ориентированной на снижение уровня безнадзорности, – развитие оптимальной сети социозащитных учреждений. Региональная сеть учреждений социального обслуживания представлена 4 областными специализированными учреждениями для несовершеннолетних и учреждениями социального обслуживания семьи и детей в каждом муниципальном образовании.

В системе социальной защиты населения на 01.01.2007 г. функционировало 38 учреждений социального обслуживания семьи и детей (в период с 1996 по 2006 гг. их количество возросло в 12 раз): 16 центров социальной помощи семье и детям (в 2004 г. – 14),

21 специализированное учреждение для несовершеннолетних (в 2004 г. – 18) и 1 реабилитационный центр для детей и подростков с ограниченными возможностями¹. Кроме того, в 10 районах в состав комплексных центров социального обслуживания населения включены отделения по работе с семьей и детьми.

Стоит отметить, что рост в регионе количества безнадзорных детей и подростков непосредственно обусловлен усилением влияния практически всех факторов риска попадания несовершеннолетних в данную категорию.

¹ Официальный сайт Правительства Вологодской области [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.vologda-oblast.ru>

Поэтому первостепенной задачей является своевременное выявление семей и детей, находящихся в трудной жизненной ситуации. С этой целью в области создан банк данных, который содержит информацию не только о количестве и категориях детей, но и о характере трудной жизненной ситуации, принятых мерах по социальному сопровождению каждого ребенка.

Важное направление работы в профилактике безнадзорности несовершеннолетних – работа с семьей. Семья, будучи наиболее универсальным, всеобъемлющим социальным институтом, отражает практически все социальные проблемы, решить которые невозможно силами какого-либо одного ведомства². Видимо, именно поэтому пока не выработана единая система работы с семьями группы риска.

Детские и молодежные общественные организации и объединения, наряду с семьей и школой, играют немаловажную роль в социализации детей и их развитии и самоопределении (в области действует более 350 детских и молодежных общественных объединений и организаций). Но обращает на себя внимание слабая заинтересованность общественных объединений и негосударственных организаций в решении вопросов безнадзорности на территории региона.

Значительное место в организации профилактической деятельности, направленной на снижение масштабов безнадзорности несовершеннолетних в регионе, занимает финансирование (т. е. все затраты, связанные с осуществлением профилактических мероприятий). В рамках исследования нами определены общие затраты на профилактику безнадзорности несовершенно-

летних, которые включают расходы, как прямо, так и косвенно касающиеся профилактической деятельности.

При определении экономических затрат к числу прямых были отнесены расходы на предупреждение социального сиротства, мероприятия по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, борьбу с беспризорностью, опеку, попечительство, организационно-воспитательную работу с несовершеннолетними. Косвенные затраты включают расходы на комплексные меры по профилактике злоупотребления наркотиками, организацию оздоровительной кампании среди детей и подростков, мероприятия по молодежной политике, деятельность учреждений по внешкольной работе, детских домов, домов ребенка и подведомственных учреждений, финансирование спортивно-массовых мероприятий.

Расчеты производились по следующей схеме. Согласно закону Вологодской области «Об областном бюджете» (данные за период с 2003 по 2006 г.) были выделены 3 раздела (образование, здравоохранение, социальная политика), непосредственно касающиеся проводимых профилактических мероприятий. На основе разделов, в рамках которых производятся действия по профилактике безнадзорности несовершеннолетних, представлены конкретные мероприятия по данному направлению и расходы на их реализацию.

В соответствии с этими данными произведены расчеты расходов областного бюджета в динамике (2003 – 2006 гг.) по таким отраслям, как образование, здравоохранение, социальная политика. Так, в 2003 – 2006 гг. суммарные затраты на профилактику безнадзорности несовершеннолетних выросли в 2 раза: со 109,93 тыс. руб. до 234,4 тыс. руб. соответственно (табл. 3).

² Дети и молодежь – будущее России: Материалы Второй Российской науч.-практ. конф. – Вологда: ВНКЦ ЦЭМИ РАН, 2004. – С. 24.

Таблица 3. Общие затраты на профилактику безнадзорности несовершеннолетних (2003 – 2006 гг.; по отраслям; тыс. руб.)

Год	Образование	Здравоохранение	Социальная политика	Всего
2003	97 452,7	6 913,5	5 523,1	109 889,3
2004	117 111,1	5 043,8	8 686,8	130 841,7
2005	166 087,0	10 390,0	22 556,0	199 033,0
2006	221 691,7	7 904,0	4 770,0	234 365,7

Источник: Закон Вологодской области «Об областном бюджете». 2003 – 2006.

Фактически мероприятия по профилактике безнадзорности реализуются и финансируются за счет трех основных сфер: образования, здравоохранения, социальной политики. Данные, представленные в *таблице 4*, свидетельствуют о том, что наибольший объем финансирования осуществляется через сферу образования. В целом структура расходов на профилактику безнадзорности несовершеннолетних в 2003 – 2006 гг. в отраслевом разрезе указывает на недостаточно равную обеспеченность проводимых в регионе мероприятий по профилактике безнадзорности.

Таблица 4. Структура расходов на профилактику безнадзорности несовершеннолетних (2003 – 2006 гг.; по отраслям; %)

Год	Образование	Здравоохранение	Социальная политика
2003	88,68	6,29	5,03
2004	89,50	3,86	6,64
2005	83,45	11,33	5,22
2006	94,59	3,37	2,04

Таким образом, доля расходов на профилактику детской и подростковой безнадзорности в общем объеме финансовых расходов Вологодской области (в общих расходах консолидированного бюджета) составляла: в 2003 г. и в 2004 г. по 0,5%, в 2005 г. 0,9%.

К тому же стоит отметить, что затраты на профилактику безнадзорности несовершеннолетних на 1 ребенка общей численности населения в возрасте от 3 до 17 лет в период 2003 – 2005 гг.

характеризуются положительной динамикой: в 2003 г. – 474 руб., в 2004 г. – 595 руб., в 2005 г. – 983 руб.

Кроме вышеперечисленных расходов за счет средств областного и федерального бюджетов реализованы профилактические мероприятия в рамках «Областного комплексного межведомственного плана мероприятий по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних на 2004 – 2006 гг.».

Следует отметить, что за этот период на осуществление общей специальной профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних было предусмотрено 5 600 тыс. руб., на поддержку развития учреждений системы профилактики – 6 970 тыс. руб., на организацию повышения квалификации кадров, занимающихся профилактикой безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, – 160 тыс. руб., на научно-методическое обеспечение деятельности по социальному обслуживанию семьи и детей – 145 тыс. руб., на обеспечение медицинским, бытовым, спортивным, развивающим оборудованием, аудио-, видео-, компьютерной оргтехникой, оборудованием для трудовой реабилитации и профессиональной подготовки – 50 тыс. руб.

Финансирование комплексного межведомственного плана мероприятий осуществляется за счет мероприятий сферы образования (5 250 тыс. руб.), молодежной политики (50 тыс. руб.),

социальной политики (7 235 тыс. руб.), исполнительных органов государственной власти (90 тыс. руб.).

В связи с этим можно говорить о неравномерном распределении финансовых средств как по отраслям (ведомствам), в которых осуществляется профилактическая деятельность, так и по основным мероприятиям, направленным на сокращение масштабов безнадзорности несовершеннолетних в регионе.

В целом объем финансирования Плана мероприятий за счет средств областного бюджета за 2004 – 2006 гг. составил 12 925 тыс. руб., в том числе с разбивкой по годам: 2004 г. – 4 070 тыс. руб., 2005 г. – 5 085 тыс. руб., 2006 г. – 3 770 тыс. руб. Из этих средств на капитальные расходы за весь период выделено 6 850 тыс. руб., на текущие расходы – 6 075 тыс. руб. Фактически на мероприятия по безнадзорности было выделено: в 2004 г. – 2 130 тыс. руб., в 2005 г. – 2 405 тыс. руб., в 2006 г. – 2 206 тыс. руб. Представленные данные свидетельствуют о сокращении в 2006 г. финансирования из областного бюджета мероприятий по профилактике детской и подростковой безнадзорности по сравнению с 2004 и 2005 гг.

В сложившихся условиях и в связи с высокой степенью важности решения проблем детско-подростковой безнадзорности на территории региона авторами проведен экспертный опрос членов комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав³.

³ Опрос проводился в городах Вологде и Череповце и 26 муниципальных образованиях Вологодской области. При сборе научной информации использовался анкетный метод. Объем выборки составил 233 члена (эксперта) городских и районных комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав. В роли экспертов выступили представители сферы образования, здравоохранения, органов социальной защиты, внутренних дел, специалисты по молодежной политике, физкультуре и спорту и т. д.

В рамках данного исследования выявлены недостатки существующей системы профилактики безнадзорности и возможности повышения ее эффективности.

Подводя итоги проведенного анализа, можно выделить следующие важные моменты:

1. *Современное состояние проблемы безнадзорности несовершеннолетних в Вологодской области.* Безнадзорность в детско-подростковой среде более половины экспертов (53%) рассматривают как очень актуальную, 45% – как одну из значимых для области проблем.

Согласно полученным в ходе опроса результатам общая численность данной категории несовершеннолетних в регионе составила 10 610 человек, при этом средний показатель в г. Вологде – 2 000 чел., в г. Череповце – 2 500 чел., а по районам – 235 чел. В качестве первопричин безнадзорности члены комиссий в основном отмечают семейные (частое употребление алкоголя в семье – 91%, ослабление контроля со стороны семьи – 79%, отсутствие контроля со стороны родителей – 46%) и экономические (бедственное материальное положение семей – 64%) проблемы.

2. *Общая характеристика региональной системы профилактики безнадзорности.* По мнению специалистов, эффективность работы комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав характеризуется достаточно высоким уровнем (42%). Вместе с тем четверть респондентов отметили, что более результативной деятельности мешает недостаточный уровень координации работы членов комиссий и недостаточный объем полномочий.

Экспертами дана средняя оценка степени эффективности работы ведомств (отраслей) по профилактике безнадзорности несовершеннолетних. Только треть специалистов (35%) по-

ложительно охарактеризовали существующую в области систему сбора информации о состоянии проблемы безнадзорности, при этом 44% отметили, что информация собирается случайным образом по мере ее поступления.

3. *Проблемы в организации системы профилактики безнадзорности.* В рамках исследования были выявлены проблемы, решение которых может способствовать более результативной деятельности по сокращению детской и подростковой безнадзорности в регионе.

При анализе степени эффективности работы отраслей (ведомств) выявлен ряд недостатков: почти треть (28%) опрошенных отмечают нехватку финансирования, недостаточный объем полномочий у специалистов, отсутствие системного подхода в работе.

Недостаточно высокая степень эффективности работы комиссий, по мнению экспертов, обусловлена также малым уровнем финансирования (16%), информированности о состоянии безнадзорности в регионе (11%), отсутствием системного подхода в работе (10%), недостатком знаний у специалистов (9%).

4. *Предлагаемые меры по сокращению масштабов безнадзорности несовершеннолетних.* С учетом того, что в Вологодской области сложилась крайне опасная ситуация, характеризующаяся ростом числа безнадзорных детей и подростков, в рамках исследования была предпринята попытка определить основные меры по снижению уровня безнадзорности в регионе.

В качестве их эксперты рекомендуют, прежде всего, решение семейных и экономических проблем (уменьшение употребления алкогольных напитков в семье – 82%, улучшение микроклимата в семье – 55%, повышение доходов семей – 52%). Вместе с тем половина специалистов (51%) отмечают в качестве одной из мер расширение сети

досуговых учреждений, 46% – совершенствование воспитательной роли школы, 45% – совместные мероприятия с родителями (для сплочения семьи), 34% – расширение сети центров помощи семье и детям, кризисных центров, приютов и т. д.

Результаты опроса жителей Вологодской области, проведенного ВНКЦ ЦЭМИ РАН в 2006 г.⁴, подтверждают данные, полученные авторами по итогам опроса членов комиссий по делам несовершеннолетних. Так, мерами, необходимыми для снижения уровня безнадзорности в регионе, большинство опрошенных (47%) считают повышение доходов семьи, 35% – проведение совместных мероприятий родителей и детей, 32% – организацию бесплатных кружков для детей и подростков, 28% – спортивных секций и мероприятий, 28% – проживание в специализированном учреждении.

В перечне мер, которые должны способствовать росту профессионального уровня специалистов, осуществляющих профилактику безнадзорности, большинство респондентов отмечают организацию обучающих мероприятий (58%), курсов повышения квалификации (55%), обеспечение научно-методической литературой, методиками профилактической работы (50%).

⁴ Опрос проводился в рамках мониторинга общественного мнения ВНКЦ ЦЭМИ РАН в октябре 2006 г. Он проходил в городах Вологде, Череповце и восьми районах области (Бабаевском, Великоустюгском, Вожегодском, Грязовецком, Кирилловском, Никольском, Тарногском и Шекнинском). Было опрошено 1500 респондентов. Метод опроса – анкетирование по месту жительства. Выборка целенаправленная, квотная. Репрезентативность выборки была обеспечена соблюдением следующих условий: пропорций между городским и сельским населением; пропорций между жителями населенных пунктов различных типов (сельские населенные пункты, малые и средние города); половозрастной структуры взрослого населения области. Ошибка выборки не превышает 3%. Техническая обработка информации производилась в программах SPSS и Excel.

Треть экспертов указывают на необходимость обеспечения специалистами информационными изданиями, освещающими проблемы профилактики детской и подростковой безнадзорности (журналы, газеты, брошюры и т. д.), четверть – на необходимость проведения научно-практических конференций.

5. *Организация межведомственного взаимодействия субъектов профилактики безнадзорности.* Следует отметить, что решение проблем безнадзорности несовершеннолетних входит в компетенцию организаций и учреждений различной ведомственной подчиненности, в связи с чем требуется эффективное взаимодействие между ними.

По мнению специалистов, для повышения эффективности взаимодействия ведомств и учреждений региона по решению рассматриваемых проблем необходимо четко разграничить компетенцию учреждений по учету безнадзорности и ее профилактике (52%), создать систему по отслеживанию масштабов безнадзорности (47%), обеспечить обсуждение на областном и районном уровне проблем в работе с безнадзорными детьми и подростками (43%).

Треть опрошенных считают, что для повышения эффективности взаимодействия на всех уровнях следует обеспечить консультации по содействию решению возникающих проблем, организацию научно-практических конференций и обучающих мероприятий; 21% экспертов предлагают чаще публиковать в СМИ информацию с анализом ситуации с безнадзорностью в детско-подростковой среде и о принимаемых руководством мерах по ее улучшению.

Таким образом, анализ и оценка деятельности субъектов системы профилактики на территории Вологод-

ской области (комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав, ведомств различной подчиненности) позволили выделить ряд недостатков в организации профилактической деятельности.

Полученные результаты в большей мере свидетельствуют о недостатках в системе сбора информации о детско-подростковой безнадзорности.

Выявлены проблемы в работе с рассматриваемой категорией несовершеннолетних (отсутствие системного подхода, недостаточный объем полномочий, необходимость разграничения компетенции ведомств и учреждений по решению проблем безнадзорности, малый объем финансирования проводимых мероприятий, необходимость повышения профессионального уровня специалистов, осуществляющих профилактическую деятельность), требующие разрешения как на уровне региона в целом, так и отдельно взятого учреждения (организации).

Привлечение общественных объединений и негосударственных организаций к сотрудничеству в сфере профилактики безнадзорности несовершеннолетних может дать положительные результаты. Однако, на наш взгляд, целесообразно акцентировать особое внимание на возможности минимизации факторов риска возникновения и распространения безнадзорности несовершеннолетних.

Прежде чем определить основные направления профилактической деятельности и предложить конкретные меры по совершенствованию системы профилактики безнадзорности несовершеннолетних, следует обобщить результаты исследования.

Комплексный анализ безнадзорности несовершеннолетних в Вологодской области позволил определить сильные и слабые стороны в решении

проблемы, а также последствия сложившейся ситуации и возможности оптимизации вероятных угроз.

К числу сильных сторон можно отнести наличие областного информационного банка данных о семьях и детях, находящихся в социально опасном положении, областных программ, постановлений и законов по профилактике безнадзорности несовершеннолетних; существование в регионе квалифицированных специалистов по профилактической деятельности; наличие специализированных центров для несовершеннолетних; заинтересованность органов местной власти в построении эффективной модели профилактики безнадзорности.

В качестве последствий сложившейся ситуации выделены:

- ухудшение социально-экономической ситуации в стране и регионе;
- рост девиаций в детско-подростковой среде (алкоголизм, наркомания, токсикомания, правонарушения, суициды);
- ухудшение психического, физического, нравственного развития подрастающего поколения;
- снижение качества образовательного и трудового потенциала области;
- отсутствие действенных мер, направленных на сокращение масштабов детской и подростковой безнадзорности.

Вместе с тем к ряду проблемных вопросов можно отнести: рост числа семей и детей группы риска; высокий уровень разводов, алкоголизма среди родителей; низкий материальный уровень семей, воспитывающих несовершеннолетних детей; высокий уровень наркомании, токсикомании, алкоголизма и преступности среди несовершеннолетних; ослабление воспитательной роли семьи и школы; слабое взаи-

модействие субъектов системы профилактики безнадзорности на всех уровнях ее осуществления.

Данный анализ является основой для определения действий органов региональной и муниципальной власти по решению проблемы безнадзорности в детско-подростковой среде.

Исходя из полученных результатов, для создания эффективной системы профилактики безнадзорности несовершеннолетних, было бы целесообразно первоочередные усилия направить на преодоление тенденции роста безнадзорности в регионе путем минимизации факторов ее распространения, а также создания комплексной системы профилактики детско-подростковой безнадзорности.

В связи с поставленной целью возможно, на наш взгляд, выделение в деятельности органов социального управления трех основных направлений, способствующих повышению эффективности данной системы:

1. Более активная и целенаправленная работа по устранению причин и условий, порождающих безнадзорность. На наш взгляд, профилактика причин, способствующих распространению детской и подростковой безнадзорности, – ключевой компонент системы профилактических мер в отношении данной категории несовершеннолетних. К основным элементам данного направления можно отнести:

- профилактику семейного неблагополучия в семьях с детьми;
- профилактику домашнего насилия в отношении детей (предупреждение жестокого обращения с детьми со стороны родителей, ликвидация последствий насилия);
- профилактику асоциального образа жизни родителей (наркомания, алкоголизм и др.);

– профилактику девиантного поведения несовершеннолетних (преступность, алкоголизм, токсикомания и др.).

2. Формирование реально функционирующих механизмов по организации эффективного взаимодействия ведомств и учреждений региона по решению проблем детской и подростковой безнадзорности, обеспечивающих более действенную работу всех субъектов профилактической деятельности.

В роли такого механизма, в частности, могут выступать региональные (возможно, и муниципальные) законодательные акты, которые предусматривают компетенцию каждого ведомства (органа) и учреждения в осуществлении деятельности по профилактике безнадзорности несовершеннолетних и обеспечивают эффективное межведомственное взаимодействие.

3. Придание системе профилактики безнадзорности в детско-подростковой среде комплексного (системного) характера.

С этой целью комиссии по делам несовершеннолетних должны обеспечивать не только взаимодействие и координацию всех органов и учреждений по решению проблемы безнадзорности, но и условия для комплексного решения вопросов, касающихся несовершеннолетних (обеспечение законных интересов и защита прав детей и подростков во всех сферах их жизнедеятельности; снижение показателей факторов возникновения и распространения безнадзорности; ликвидация социально-экономических последствий и потерь вследствие безнадзорности в детско-подростковой среде, организация социальной коррекции и адаптации на региональном и муниципальном уровнях).

Для решения задач по снижению уровня безнадзорности несовершеннолетних в регионе могут быть приняты следующие шаги:

⇒ разработка и внедрение региональной межведомственной программы по решению проблем детской и подростковой безнадзорности, предусматривающей комплексную оценку состояния, причин и последствий данного явления, профилактической деятельности;

⇒ разработка и введение в регионе общей системы сбора информации и учета детей, не посещающих школу, не имеющих постоянного места жительства, находящихся в социально опасном положении;

⇒ улучшение ситуации в сфере с детско-подростковой безнадзорностью путем совершенствования профилактической помощи данной категории несовершеннолетних;

⇒ совершенствование научно-методического и информационного обеспечения деятельности органов и подведомственных им учреждений системы профилактики безнадзорности, укрепление кадрового потенциала;

⇒ расширение сотрудничества субъектов системы профилактики безнадзорности в детско-подростковой среде с общественными объединениями, негосударственными и религиозными организациями в оказании помощи несовершеннолетним.

Кроме того, предполагается создание в регионе (и, по возможности, в каждом муниципальном образовании) социальной инфраструктуры, в которой был бы сосредоточен информационно-аналитический банк данных о несовершеннолетних, которая контролировала бы горизонтальные и вертикальные информационные потоки, обеспечивала взаимодействие в области профилактики безнадзорности в детско-подростковой среде.

Вместе с тем данный орган должен включать в себя все органы и учреждения, обеспечивающие потребности

детей и подростков, защиту их прав и законных интересов, обеспечивать равноценные возможности и условия для развития, содержания, образования, воспитания подрастающего поколения, нравственного формирования личности и в целом полноценную социализацию несовершеннолетних.

Важным остается вопрос о финансировании мероприятий по сокращению уровня безнадзорности несовершеннолетних. В этой связи, на наш взгляд, необходимо привлекать дополнительные внебюджетные средства на федеральном, региональном и муниципальном уровнях (например, спонсорское финансирование) и компенсировать недостаток организационно-управленческих, кадровых и научно-методических ресурсов для решения проблемы безнадзорности.

С целью роста профессионального уровня специалистов, осуществляющих профилактику безнадзорности, должна быть организована их комплексная подготовка (обучение, мероприятия, курсы повышения квалификации). В то же время первостепенное значение в плане получения и передачи информации о состоянии проблемы, динамике факторов, об оценке последствий и ознакомления с новыми методами и технологиями работы с данной категорией несовершеннолетних имеет проведение конференций, обучающих семинаров, круглых столов.

В связи с необходимостью организации эффективного межведомственного взаимодействия органов и учреждений в области профилактики безнадзорности несовершеннолетних следует четко определить организационно-

правовые механизмы и формы его осуществления. Иными словами, требуется создание такой системы, которая будет успешно работать при условии обеспечения координации и взаимодействия всех субъектов профилактики детско-подростковой безнадзорности.

Такое взаимодействие должно включать проведение регулярных совещаний со специалистами с целью оперативного обмена информацией по проблемам безнадзорности и систематического сравнительного анализа работы комиссий по делам несовершеннолетних в районах и городах, данные которого доступны для ознакомления.

В заключение стоит отметить, что совершенствование региональной системы профилактики безнадзорности несовершеннолетних и организация эффективного межведомственного взаимодействия всех субъектов профилактики будет способствовать улучшению тенденций в сфере детско-подростковой безнадзорности на территории Вологодской области.

Кроме того, результативность реализации предлагаемых направлений и мероприятий должна заключаться в сокращении числа детей и семей, находящихся в социально опасном положении, повышении роли семьи в воспитании подрастающих поколений, уменьшении девиаций в среде несовершеннолетних. Общим результатом данных процессов будет являться положительная динамика количества безнадзорных детей и подростков в регионе, сокращения негативных факторов, ее обуславливающих, и социально-экономических последствий безнадзорности несовершеннолетних.