

Детская беспризорность. Российские ответы на угрозы безопасности страны или порождение новых угроз?

Н.Л. Хананашивили,
руководитель юридической службы
Российского благотворительного Фонда
«Нет алкоголизму и наркомании» (Фонд «НАН»)

12 ноября 2001 года в Совете Федерации ФС РФ состоялись парламентские слушания на тему: «Детская беспризорность – угроза национальной безопасности страны»^{*}.

Тема и в самом деле крайне насущна. По разным оценкам число беспризорных детей в России достигло как минимум 1 миллиона (МВД и Генеральная прокуратура).

На основе слушаний приняты рекомендации, которые и станут основой для последующей деятельности соответствующих государственных органов и структур.

Попробуем взглянуть на эти рекомендации с точки зрения системности, осмысленности и целесообразности усилий, ими предлагаемых.

Всего в перечне рекомендаций 45 позиций. К сожалению, рассмотреть все не представляется возможным ввиду формата данного анализа. Небольшой анализ будет дан двум типичным группам рекомендаций Правительству РФ (из 26 рекомендаций) и отдельным рекомендациям Президенту РФ (их всего 5), Государственной Думе ФС РФ (1), Федеральному Собранию РФ (3) и Верховному Суду РФ (1). В рекомендациях субъектам РФ (9) дан краткий взгляд только на три пункта. Интересующие нас фрагменты текста выделены автором *полужирным курсивом*. Нумерация анализируемой рекомендации соответствует порядку ее следования в тексте.

1. Рекомендации Президенту.

1.2 *«рассмотреть вопрос о разработке законопроекта, предусматривающего проведение диагностирования детей и подростков с целью выявления наркозависимости и использование его результатов».*

^{*} Текст рекомендаций приведен в настоящем разделе Альманаха следом за данной статьей (прим. ред.).

Диагностирование наркозависимости детей и подростков – прерогатива нормативно-правового акта другого уровня, разумнее всего было бы Правительству РФ принять соответствующую целевую программу.

1.3 «рассмотреть вопрос о целесообразности создания государственного органа, ответственного за координацию деятельности и осуществление контроля в области профилактики безнадзорности, беспризорности, наркомании и правонарушений несовершеннолетних, либо возложить указанные функции на Совет Безопасности Российской Федерации или на Министерство внутренних дел Российской Федерации».

Оба рассматриваемых варианта решения не желательны.

В первом случае организационное решение приведет только к росту бюрократического аппарата, поскольку проблема не только в недостаточной межведомственной координации.

Во втором случае передача функций так называемым «силовым» ведомствам предопределил и силовое, как правило, **репрессивное** решение этой проблемы.

1.4 «поручить Правительству Российской Федерации обеспечить в полном объеме финансирование федеральных целевых программ и мероприятий, направленных на поддержку детства и профилактику беспризорности, безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних».

В данном случае мы имеем дело с поручением второго порядка, т.е. с поручением ненадлежащему лицу. Тем более, что потом это поручение продублировано в *пункте 5* рекомендаций Правительству РФ.

1.5 «рассмотреть вопрос о создании органа по защите прав ребенка – Уполномоченного по правам ребенка в Российской Федерации».

Такой орган (еще один, помимо координирующего), если он и нужен, все равно не решит всех вопросов защиты прав ребенка.

На наш взгляд, более эффективным было бы решение, в результате которого Уполномоченный по правам ребенка становится заместителем Уполномоченного по правам человека, но утверждается при этом Государственной Думой ФС РФ.

Уполномоченный по правам ребенка является одним из элементов ювенальной юстиции – совокупности государственных и негосударственных институтов, которые на основе программно-целевого подхода и демократических социально-правовых технологий некарательного характера, путем усилий **всего общества** сформируют систему защиты и обеспечения прав детства.

2. Рекомендация Государственной Думе ФС РФ.

«Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации при рассмотрении проекта федерального закона "О федеральном бюджете на 2002 год" не допустить снижения объема финансирования программ по социальной поддержке семьи, детства и молодежи».

Рекомендацию можно счесть вполне разумной. Однако, негативная демографическая динамика и катастрофическое состояние проблемы безнадзорности среди несовершеннолетних свидетельствуют, что все меры, которые в настоящее время предпринимает государство, оказываются неэффективными. Причины, по которым все усилия не дают должного эффекта, не проанализированы. А между тем введение в действие ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»¹ привел к росту безнадзорности, в том числе, - поскольку безнадзорными детьми перестали заниматься делавшие это ранее органы правопорядка.

Система такой, в том числе независимой, оценки должна быть создана в России, поскольку действующее законодательство (ФЗ «Об оценочной деятельности»)² не обеспечивает правового регулирования оценки реализуемых государственных проектов и программ в социальной сфере, по существу – не затрагивает ее вовсе. При этом имеется в виду необходимость нормативно-правовой регламентации оценочной деятельности в период подготовки и принятия проектов и программ, а также их мониторинга и оценки в процессе и на этапах реализации, и оценки их эффективности по итогам исполнения и в постпрограммный (постпроектный) период.

3. Рекомендации Федеральному Собранию.

3.3 «принять федеральный закон "О развитии детско-юношеского спорта в Российской Федерации"».

Данный пункт более разумно реализовать через принятие Правительством РФ соответствующей целевой программы.

4. Рекомендации Правительству РФ.

Их 26, поэтому только назову основные темы дефектов в указанных текстах, сопровождая это действие соответствующими цитатами. Скажу, однако, что ко всем 26 позициям есть серьезные претензии.

4.1 Туманные и декларативные поручения без ясных механизмов реализации. Примеры:

¹ Собрание законодательства Российской Федерации, 1999, №26, ст.3177.

² Собрание законодательства Российской Федерации, 1998, №31, ст.3813.

«1. рассмотреть вопрос о возможности установления государственной статистики беспризорных детей».

Остается неясным, почему Правительство РФ, путем реализации соответствующих усилий, не может сформировать методическую и информационную основу для статистического учета беспризорных? Почему необходимо именно рассматривать **вопрос о возможности** это сделать?

«9. принять меры по совершенствованию межведомственной координации, разработать нормативные документы, обеспечивающие взаимодействие федеральных органов исполнительной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации, соответствующих учреждений и служб в вопросах профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних».

Никакие другие меры межведомственной координации, кроме реализации программно-целевого подхода в целевых программах Правительства, не нужны. Только такой подход, ориентированный на решение проблемы, а не на разграничение ответственности ведомств, способен коренным образом изменить эффективность всей деятельности Правительства РФ.

«12. исключить внедрение средствами массовой информации в сознание несовершеннолетних культа жестокости и насилия, пропаганду наркомании, алкоголизма и сексуальной распущенности».

Более целесообразно формировать правовые, административные и налоговые механизмы поощрения социально ориентированной информационной политики и санкций за пропаганду асоциального и антисоциального поведения. Вне рамок тоталитарного государства исключить возможность появления таких материалов сложно.

4.2 Не учтена необходимость ресурсного обеспечения рекомендации.

«3. завершить к началу 2003 года создание сети центров социально-трудовой адаптации для детей, не имеющих возможности обучаться в общеобразовательных школах, центров адаптации для выпускников детских домов и школ-интернатов, укрепить их кадровый потенциал и материально-техническую базу».

В данном пункте не указан источник финансирования расходов по созданию данной сети.

«6. поручить Министерству здравоохранения Российской Федерации проводить ежегодную диспансеризацию детского населения России».

Ежегодная диспансеризация является системным и массовым действием. Для реализации этого действия необходим целый ряд предварительных усилий не только Министерства здравоохранения РФ по подготовке, финансированию и статистическому учету результатов. Все эти действия должны быть встроены в бюджетный процесс и соответственно профинансированы и обеспечены.

«10. принять федеральную целевую программу физического воспитания детей в Российской Федерации на 2002 - 2006 годы».

К сожалению, из запланированных лет действия программы один год уже не может быть охвачен по причине вступления в силу ФЗ «О федеральном бюджете на 2002 год»³.

«19. принять меры по созданию автоматизированной системы "Социальная реабилитация несовершеннолетних"».

Для указанной рекомендации необходимо указать источники финансирования автоматизированной системы.

«26. обеспечить внедрение в практику учреждений здравоохранения новых передовых технологий и разработок российских ученых в области диагностики наркомании, выявления ее скрытых форм (метод "Дианарк")».

Данная позиция порождает несколько вопросов.

4.2.1 За счет чего будет обеспечено внедрение новых технологий и разработок? Ресурсные источники не называются.

4.2.2 Почему в качестве примера выбрана только одна разработка (метод «Дианарк»)? По существу в тексте рекомендаций парламентских слушаний допущено реклама одного из множества методов и методик.

4.2.3 Что такое метод «Дианарк» вообще? Нами (Фонд «Нет алкоголизму и наркомании», «НАН») проведен экспресс-опрос, который показал, что ряд ведущих российских специалистов, в том числе, все специалисты нашей, профильной организации, не знают такого метода.

4.2.4 С какой целью предлагается к внедрению такая диагностика?

Ответов в тексте рекомендаций на эти серьезные вопросы нет.

5. Рекомендация Верховному Суду Российской Федерации.

«Верховному Суду Российской Федерации в целях единообразного применения судами положений Федерального закона "Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних" провести анализ судебной прак-

³ Российская газета, 10-11 января 2002 года.

тики по вопросу помещения несовершеннолетних в центры временной изоляции и специальные учебно-воспитательные учреждения закрытого типа и принять соответствующее постановление».

С точки зрения содержания предложен возврат к очевидно неэффективному прошлому, поскольку требуемой на современном уровне социально-реабилитационной работы бывшие приемники-распределители проводить не могли раньше и, видимо, не смогут в будущем.

Однако, каковы бы ни были результаты анализа судебной практики (неясной осталась необходимость только **единообразия в решениях судей**, даже если это будет **единообразие жестокости**), это будет анализ практики, основанной на нынешнем, дефектном представлении, что ребенком следует заниматься, только когда он совершил правонарушение или преступление.

Стоит дополнительно обратить внимание на такую незначительную, по сравнению с масштабом проблемы, функцию Верховного Суда. В реальности, на повестке дня сегодня стоит необходимость массовой и комплексной переподготовки судейского корпуса. Это продиктовано в основном тем обстоятельством, что рассмотрение дел в отношении несовершеннолетних нуждается в заметной специализации. Речь идет о воссоздании в России специализированных судов для несовершеннолетних – ювенальных судов (такие суды существовали в России с 1910 по 1918 годы).

Именно этим в обозримом будущем вплотную имеет смысл заниматься российским судам и судьям. При этом перед судебной системой стоит задача создания как самих ювенальных судов, так и обустройство их социально-правового окружения, которое бы способствовало их эффективной работе. Даже высокопрофессиональный, специализирующийся на рассмотрении дел несовершеннолетних, судья не в силах всесторонне исследовать обстоятельства всех подведомственных ему дел. Хорошим подспорьем было бы привлечение социального работника к подготовке материалов дела для рассмотрения его судьей. Помимо более качественной междисциплинарной подготовки материалов дела, содействие могло бы быть и в подборе мер воздействия, не столько карательных, по сути, сколько реабилитационных. Ведь преступления несовершеннолетних – лишь их ответ взрослому миру на нарушение прав ребенка.

6. Рекомендации органам власти субъектов Российской Федерации.

6.1 «органам исполнительной власти Республики Карелия, Чувашской Республики – Чувашия, Республики Саха (Якутия), а также Ивановской, Новгородской, Пензенской, Ярославской областей оказать необходимое содействие соответствующим органам уголовно-исполнительной системы в организации воспитательных колоний, **приняв долевое участие в финансировании расходов по их открытию**».

Предложение более чем сомнительно: для снижения остроты проблемы безнадзорности предлагается... увеличить количество воспитательных колоний. Новые пенитенциарные учреждения никоим образом не смогут этому способствовать, лишь увеличивая масштабы репрессивных действий в отношении детей.

6.2 «создать необходимые условия для повышения эффективности работы комиссий по делам несовершеннолетних. **Отказаться от принципа организации их деятельности преимущественно на общественных началах, укрепить их состав кадровыми сотрудниками, способными анализировать состояние детской беспризорности, содействовать объединению усилий всех структур, заинтересованных в ее профилактике и ликвидации**».

Если первая позиция хороша в принципе, как идея, но пока сложно выполнима по причинам необходимости сверхнормативных расходов, не предусмотренных в бюджете на 2002 год, то вторая – сегодня практически нереальна, в силу отсутствия системы подготовки таких кадров и отсутствия самой системы такой оценки.

6.3 «устанавливать и развивать социальное партнерство органов государственной власти и российских общественных организаций, объединений ветеранов, а также религиозных объединений традиционных для России вероисповеданий для решения проблем детей. Содействовать усилению причастности гражданского общества к защите прав и обеспечению законных интересов детей, формировать общественное мнение, направленное на поддержку профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних. Привлекать граждан к участию в раннем выявлении семей и детей, находящихся в социально опасном положении».

Стоит сказать, что данная позиция появилась в материалах столь высокого уровня впервые, наверное, только в связи с проведением в ноябре прошлого года Гражданского Форума.

Итак, подведем итог. Из 45 пунктов только один, последний, может быть сочтен почти безукоризненным. К подавляюще-

му большинству пунктов есть замечания. Попробуем сделать некоторые выводы.

1) Большинство мер, предложенных участниками слушаний, выраженные в их рекомендациях, не будут способствовать улучшению состояния проблемы с безнадзорностью и беспризорностью в России и к требуемому результату не приведут.

2) Рекомендациям недостает позитивно и содержательно сформулированных предложений для требуемых изменений в российском законодательстве и правоприменительной практике.

3) К недостаткам рекомендаций следует также отнести и их несистемный характер. Эклектичность рекомендаций также не может способствовать достижению положительных изменений с состоянием проблемы безнадзорности и преступности среди несовершеннолетних.

4) В нескольких местах текста допущено дублирование одного и того же поручения различным органам власти.

В завершение необходимо отметить следующее.

В настоящее время подавляющее большинство усилий власти в социальной сфере, к которой безусловно относятся и попытки преодоления безнадзорности и беспризорности в России, обладает следующими свойствами.

Реактивность.

Почти все действия органов власти в социальной сфере осуществлялись и осуществляются вдогонку происходящим событиям. Разработанные и реализующиеся программы имеют множество системных дефектов. В результате эффект от их выполнения либо минимален, либо, скорее, даже отрицателен, по многим причинам, но прежде всего, в силу потери времени на выполнение неверных идеологически и методологически мероприятий.

Отсутствие внятной, активно и позитивно воздействующей на социальную сферу, программно ориентированной социальной политики порождает неизбежное постоянное отставание власти от формирующихся социальных тенденций и происходящих в государстве социально значимых событий. Ориентация на сметное финансирование социальной сферы предопределяет формирование ее бюджета по принципу «от достигнутого». Отсутствие перспективного мышления в социальной политике неизбежно приводит к накоплению и преумножению социальных проблем. Эффект же социальной политики определяется по количеству затраченных усилий, а не по полученному социальному эффекту.

Паллиативность.

Воздействие на те или иные процессы и события в социальной сфере должно осуществляться с осознанием и подтверждением того факта, что найдена и локализована сама проблема. Попытки принимать половинчатые решения, равно как и решать те или иные социально ориентированные задачи, влияя на следствия проблем, по сути бессмысленны. Нельзя, как это происходит сейчас, лечить болезнь, борясь с симптомами, так же, как нельзя выиграть бой с тенью.

Репрессивность.

Политика, ориентированная на поиск виновного и его наказание, обречена на поражение. Неприменение смертной казни, в течение ряда последних лет в качестве меры наказания в России, никак не повлияло на ситуацию с количеством совершаемых соответствующих особо тяжких преступлений. Точно также введение смертной казни ничем не поможет в решении проблемы наркотизации населения. Кроме того, ужесточение реакции властных структур на ту или иную социальную проблему приводит не к стабилизации, а, напротив, к обострению противоречий в обществе.

Для кардинального изменения ситуации в социальной сфере приоритет должен быть отдан нижеследующим принципам:

Профилактика.

Грамотная профилактическая деятельность позволяет экономить значительно большие средства, которые сегодня тратятся на преодоление негативных устойчивых социальных тенденций и произошедших событий. Тем не менее, принцип профилактики до сих пор не воплощается в должном объеме в практической социальной политике. Профилактические действия возможны только при корректном мониторинге и оценке собственной деятельности, а также при научно обоснованном планировании. В настоящее время методическая основа для такой оценочной деятельности (даже внутригосударственной, не говоря уж об оценке независимой) в России отсутствует. В законодательстве Российской Федерации пока нет ни такой профессии, как оценщик социальных программ, ни правовых актов, регулирующих стандарты, нормы и правила оценки качества разрабатываемых, принимаемых, реализуемых программ; не оцениваются также итоги и эффективность их выполнения. Таким образом, требуется реализация системы усилий, направленных на профессиональную подготовку соответствующих специалистов и переподготовку имеющихся кадров для осуществления оценочной деятельности.

Социальное развитие.

Любые действия, предпринимаемые в социальной сфере, должны быть направлены на ***сокращение численности нуждающихся и приводить к такому результату***. Это означает, что одним из принципов социальной политики должна стать направленность усилий на *социальное развитие* способностей граждан к самообеспечению и, как следствие, – к самореализации.

Для формирования успешной модели социальной политики необходимы подходы, побуждающие граждан к самостоятельному решению своих проблем и способствующие этому. Любые усилия в этом направлении должны быть корректно спланированными и нацеленными на получение рассчитанного положительного социального эффекта. Такой подход предлагается именовать *социальным инвестированием*.

Интерактивность.

Принцип *интерактивности*, ставит на повестку дня вопрос об инициировании и содействии со стороны государства в развитии механизмов самоорганизации, самообеспечения граждан – для их последующей самореализации. Следовательно, помимо поддержки малого и среднего бизнеса, как института, нацеленного на формирование среднего класса в России, для властных структур важно и необходимо признать и обеспечить содействие укреплению и развитию неправительственных (негосударственных, немunicipальных) некоммерческих организаций, как сообщества значительных по численности организованных групп граждан, способных решать свои проблемы самостоятельно.

Побуждение граждан государственными структурами к совместным усилиям по решению проблем населения оказывается значительно более эффективным, поскольку использует принцип *интерактивности* в сочетании с принципом *социального развития*.