

**ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ МЕЖВЕДОМСТВЕННОГО ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ
ОРГАНАМИ И УЧРЕЖДЕНИЯМИ СИСТЕМЫ ПРОФИЛАКТИКИ БЕЗНАДЗОРНОСТИ,
БЕСПРИЗОРНОСТИ И ПРАВОНАРУШЕНИЙ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ В Г. БЛАГОВЕЩЕНСКЕ**

© 2014

М.В. Сидоренко, магистрант кафедры медико-социальной работы
Амурский государственный университет, Благовещенск (Россия)

Ключевые слова: системный подход; комплексный подход; социальная система; безнадзорность; беспризорность; правонарушения; несовершеннолетний; социальная профилактика; межведомственное взаимодействие; межведомственный подход; межведомственные барьеры.

Аннотация: Межведомственное взаимодействие составляет основу работы органов и учреждений системы профилактики безнадзорности, беспризорности и правонарушений несовершеннолетних. Его теоретической базой являются комплексный и системный подходы. На практике осуществление межведомственного взаимодействия затрудняется наличием межведомственных барьеров, преодоление которых позволит повысить эффективность проводимой профилактической работы посредством усиления межведомственного взаимодействия.

Безнадзорность, беспризорность и правонарушения среди несовершеннолетних существуют практически столько же, сколько существует общество. Данная проблема касается и современного российского общества. Практическое осуществление государственной социальной политики по защите прав и законных интересов детей реализуется через широкий спектр профилактических мероприятий на территории каждого региона страны, в частности в Амурской области разработан и утвержден порядок межведомственного взаимодействия по защите прав и законных интересов детей, включающий механизм работы по профилактике социальных «болезней» среди несовершеннолетних.

Для обеспечения практического решения социальных проблем, возникающих в обществе, необходимо его подкрепление теоретическими положениями, так как практика не может развиваться без теории.

Разработкой теоретических концепций межведомственного взаимодействия, а также концепций профилактики безнадзорности, беспризорности и правонарушений несовершеннолетних в разное время занимались следующие ученые: Г. Спенсер, У. Самнер, А. Смолл, У. Томас, Ф. Занецкий, Э. Дюркгейм, Р. Мертон, Ч. Кули, Г. Блумер, А. Штюц, П. Бергер, Т. Парсонс, К. Маркс, Р. Дарендорф, Ф. Энгельс, Дж. Китьюз, М. Спектор, Э. Кант, И.Г. Фихте, Г. Гегель, А. Богданов, Г. Саймон, А. Чандлер, Л. Фон Бергаланфи и многие другие.

Любая социальная проблема: будь то проблема общества в целом или отдельного человека, носит комплексный характер. Социальную проблему невозможно изучить, оставаясь в рамках одной дисциплины, и невозможно решить силами одного учреждения или органа власти. Применение системного и комплексного подходов составляют основу, ядро межведомственного взаимодействия органов системы профилактики безнадзорности, беспризорности и правонарушений несовершеннолетних, позволяя решать обозначенные острые социальные проблемы.

В настоящее время под системным подходом понимают направление методологии научного познания и социальной практики, в основе которого лежит рассмотрение объектов как систем. Системный подход исходит из утверждения, что каждая социальная система содержит в себе определенные качества, не сводящиеся к сумме свойств составляющих ее элементов [1].

Социальным системам присущ высокий уровень сложности по сравнению с другими типами систем. Особенностью социальных систем является их открытость и способность к адаптации на основе разработки и реализации различных стратегий деятельности [2].

Необходимость межведомственного взаимодействия возникает тогда, когда у субъектов данного процесса проявляются взаимопересекающиеся интересы, частично или полностью совпадают цели деятельности. Эти интересы и цели должны быть направлены на предмет взаимодействия, общий для обеих сторон.

Главной тенденцией в изучении социальных проблем становится их изучение в рамках специально создаваемых междисциплинарных научных коллективов, которые в своей деятельности должны опираться на комплексный подход как особую стратегию организации научного поиска. На основе использования комплексного подхода должно осуществляться объединение усилий представителей различных социальных наук для разрешения сложных социальных проблем [3].

Комплексный подход одновременно является не только стратегией познавательной деятельности, но и деятельности практической. Как основа практической деятельности по решению социальных проблем подход предполагает, что при решении социальной проблемы следует опираться на совокупность взаимосвязанных, взаимосогласованных мероприятий социальной политики, на программы решения социальной проблемы, различные виды интервенции в социальные проблемы.

С практической точки зрения высоко результативным является интегративное применение комплексного и системного подходов для поиска решений социальных проблем.

С целью методологического обоснования межведомственного взаимодействия в системе профилактики безнадзорности, беспризорности и правонарушений несовершеннолетних наиболее адекватным является рассмотрение теории социальных систем известного американского социолога Талкота Парсонса (1902–1979). Он рассматривал социальные подсистемы, как составную часть более общей системы действия, другими составляющими которой являются культурные подсистемы, личностные подсистемы и поведенческие организмы, – все это абстракции, аналитически вычле-

няемые из реального потока социального взаимодействия. В таком подходе три только что перечисленные подсистемы общей системы действия трактуются по отношению к социальной подсистеме как компоненты ее окружающей среды. Социальные системы – это системы, образуемые состояниями и процессами социального взаимодействия между действующими субъектами. Четвертый компонент – интегративная подсистема общества, которая называется по Парсонсу – социетальным сообществом [4].

Проведя анализ системы профилактики безнадзорности, беспризорности и правонарушений несовершеннолетних, можно говорить о том, что последняя обладает свойствами, присущими социальной системе Парсонса, а именно:

- является сложной «открытой» системой, находящейся в состоянии постоянного взаимообмена с окружающей средой (т.е. ведомства системы профилактики обмениваются с другими органами государственной власти, общественностью и т.д.);

- она дифференцирована на различные подсистемы, т.е. в структуру системы профилактики входят различные ведомства, которые также имеют развитую сеть учреждений: учреждения образования, здравоохранения, социальной защиты населения, органы внутренних дел, комиссий по делам несовершеннолетних, общественные организации и др.;

- система образуется состоянием и процессами социального взаимодействия между действующими субъектами, т.е. межведомственное взаимодействие при осуществлении профилактики безнадзорности, беспризорности и правонарушений несовершеннолетних: обмен информацией, межведомственные рейды, реализация межведомственных муниципальных и региональных программ и др.;

- органы системы профилактики безнадзорности, беспризорности и правонарушений несовершеннолетних реализуют «определенные обязательства», т.е. функции, которые определены действующим законодательством;

- главная роль реализации социальных функций – интеграция социальной системы, т.е. органы системы профилактики объединяют усилия, применяя комплексный и системный подходы, для решения сложных социальных задач;

- основная задача «социетальной подсистемы» органов профилактики безнадзорности, беспризорности и правонарушений несовершеннолетних – достижение определенной цели (сокращение беспризорных детей и детей-правонарушителей);

- структурные компоненты системы профилактики как социетальной подсистемы – ведомства, которые по отношению друг к другу являются «независимыми переменными», т.к. каждое ведомство выполняет свои специфические функции независимо от других ведомств, входящих в систему органов профилактики безнадзорности, беспризорности и правонарушений несовершеннолетних.

Таким образом, система профилактики безнадзорности, беспризорности и правонарушений несовершеннолетних обладает типичными свойствами социальной системы Парсонса.

На практике системный и комплексный подходы заложены в принцип *межведомственности* (*межведом-*

ственного подхода), который означает, что для решения сложных социальных проблем необходимо объединение усилий ведомств, занимающихся социальной проблемой, всех заинтересованных организаций (коммерческих, некоммерческих, общественных). Эмпирическим путем установлено, что, если социальная проблема представлена у 15–20 % представителей выборки (целевой группы), то она не может быть решена внутриведомственно. Такие проблемы не решаются годами, переводятся в разряд неизбежных – нерешаемых, игнорируются или приуменьшается их значение [5].

Межведомственное взаимодействие можно рассматривать как разновидность *социального взаимодействия*. Сторонами взаимодействия выступают социально ориентированные субъекты (подведомственные организации, учреждения на территории), достигающие своих целей посредством определенных профессионально специализированных мер и действий.

Осуществление межведомственного взаимодействия затрудняют межведомственные барьеры. Межведомственные барьеры во взаимодействии учреждений социальной сферы применительно к решению проблем безнадзорности, беспризорности и правонарушений несовершеннолетних можно классифицировать следующим образом: правовые, организационно-управленческие, инновационные, социальные, психологические, культурные, коммуникативные, религиозные, этнические, тендерные, политические, географические и другие барьеры. Основной целью оптимизации взаимодействия является устранение межведомственных барьеров [5].

Рассмотрим практическое применение теоретических основ в сфере профилактики безнадзорности, беспризорности и правонарушений несовершеннолетних на примере г. Благовещенска, где обозначенная проблема является одной из наиболее актуальных.

Необходимо отметить, что только за первое полугодие 2013 года в г. Благовещенске выявлено 107 безнадзорных детей, при общей численности несовершеннолетних по данным Территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Амурской области на 01.01.2013 – 40150 человек.

Проанализировав данные, представленные в таблице 1, о количестве выявленных безнадзорных детей и количестве совершенных преступлений несовершеннолетними, можно проследить тенденцию к снижению рассматриваемых показателей. Справедливо заметить, что проводимая в городе профилактическая работа не позволяет кардинально изменить картину к лучшему. При этом основу проводимой профилактической работы образует межведомственная работа органов и учреждений системы профилактики безнадзорности, беспризорности и правонарушений несовершеннолетних.

Межведомственная профилактика в городе Благовещенске осуществляется на основании ряда нормативно-правовых актов федерального и регионального значения, основными из которых являются: на федеральном уровне – Федеральный закон от 24 июля 1998 г. № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации», Федеральный закон от 24.06.1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних», на региональном уровне – постановление Правительства Российской Федерации от 13.03.2002 № 154

Таблица 1. Сведения о количестве безнадзорных детей и совершенных правонарушений несовершеннолетними в г. Благовещенске

	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	6 мес. 2013 г.
Выявлено безнадзорных детей	338	361	337	251	161	300	340	172	107
Совершено преступлений несовершеннолетними	341	309	265	258	286	236	243	242	71

«О дополнительных мерах по усилению профилактики беспризорности и безнадзорности несовершеннолетних», Комплексный план мероприятий по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, защите их прав и законных интересов на территории Амурской области на 2012–2013 годы, утвержденный Постановлением Губернатора Амурской области от 27.01.2012 № 18; постановление Правительства Амурской области от 24.01.2013 № 20 «Об утверждении Порядка межведомственного взаимодействия по выявлению и предотвращению семейного неблагополучия, социального сиротства, защите прав и законных интересов детей» и др.

До 2013 года на территории города Благовещенска эффективно работал Межведомственный оперативный штаб по координации деятельности, направленной на борьбу с беспризорностью, безнадзорностью и правонарушениями несовершеннолетних, который был образован постановлением мэра от 03.02.2003 № 293. В его состав входили все организации и ведомства, осуществляющие профилактику безнадзорности, беспризорности и правонарушений несовершеннолетних города. Работа штаба носила системный характер и позволяла достаточно эффективно взаимодействовать по реализации профилактических мероприятий, а также решению проблем несовершеннолетних и их семей по выходу из трудных жизненных ситуаций. Существующая система работы была достаточно эффективной, однако не привела к радикальным положительным изменениям.

На сегодняшний день в Амурской области полномочия в сфере здравоохранения и социальной защиты населения осуществляются на уровне субъекта, что послужило причиной поиска новых направлений в работе. В связи утверждением порядка межведомственного взаимодействия по предотвращению семейного неблагополучия на территории Амурской области изменилась система работы органов профилактики, и не все тенденции имеют позитивный характер.

Постановлением Правительства Амурской области, принятым в январе 2013 года, на уровне городских округов и муниципальных районов предусмотрено создание межведомственного консилиума. В состав консилиума вошли все органы и учреждения системы профилактики безнадзорности, беспризорности и правонарушений несовершеннолетних. Решения консилиума носят обязательный характер для исполнения всеми участниками.

В городе Благовещенске Постановлением администрации города от 11 апреля 2013 года № 1811 «О создании межведомственного консилиума специалистов по выявлению и предотвращению семейного неблагополучия, защите прав несовершеннолетних» утвержден состав и механизм работы межведомственного консилиума специалистов по выявлению и предотвращению

семейного неблагополучия, защите прав несовершеннолетних. Этот совещательный орган, контролирующей реализацию индивидуальных программ реабилитации семей и детей при выявлении нарушения прав и законных интересов несовершеннолетних также оказывает информационно-методическую, профессиональную поддержку организациям и «кураторам случая», работающим с семьями и детьми.

К основным задачам консилиума относятся: рассмотрение вопросов, требующих межведомственной координации и объединения усилий всех учреждений и органов системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних по решению проблем семей и обеспечению защиты прав и законных интересов несовершеннолетних, находящихся в социально опасном положении.

В рамках своей деятельности консилиум осуществляет следующие функции: определяет направление деятельности органов системы профилактики; согласовывает представленную «куратором случая» индивидуальную программу реабилитации несовершеннолетних и семей; назначает по каждому из мероприятий индивидуальной программы реабилитации ответственную организацию, сроки контроля и ожидаемый результат мероприятия; рассматривает промежуточные результаты работы; по итогам рассмотрения проведенной с семьями и несовершеннолетними работы в течение 7-ми рабочих дней принимает соответствующее решение о продолжении работы со «случаем» или его закрытии.

В обязанности консилиума с целью усиления межведомственного взаимодействия входят:

- запрашивать и получать от специалистов системы профилактики, осуществляющих реализацию индивидуальных программ реабилитации несовершеннолетних и их семей, находящихся в социально опасном положении, сведения о результатах и эффективности проводимых мероприятий;

- организовать должное и эффективное взаимодействие специалистов системы профилактики по реализации индивидуальных программ реабилитации;

- проводить мониторинг семей, находящихся в социально опасном положении;

- проводить не реже одного раза в 6 месяцев сверки списков семей и несовершеннолетних, состоящих на учете как находящихся в социально опасном положении [6].

Создание межведомственного совещательного органа по профилактике безнадзорности и правонарушений среди несовершеннолетних отвечает современным требованиям к подходу ведения подобной работы в современных условиях с целью решения социальных проблем. Для некоторых регионов подобный подход к работе до сих пор является инновационным.

При этом, с целью дальнейшего совершенствования и более эффективного функционирования консилиума необходимо преодоление следующих межведомственных барьеров, затрудняющих достижение поставленных целей вновь созданным органом, это:

– отсутствие единого подчинения всех структур системы профилактики (органы социальной защиты и здравоохранения находятся в подчинении региональных властей, тогда как органы опеки и попечительства, комиссия по делам несовершеннолетних и защите их прав, органы управления образованием подчиняются городской администрации);

– отсутствие территориальной принадлежности для размещения детей, выявленных на территории города Благовещенска (безнадзорный ребенок, выявленный на территории города Благовещенска может быть отправлен для временного размещения в социально-реабилитационный центр, находящийся за пределами города в любом районе области, что затрудняет работу с семьей, не дает возможности отслеживать его жизнеустройство);

– отсутствие единого информационного поля, банка данных, к которому имели бы доступ все учреждения системы профилактики (созданная база данных «Семья и дети» доступна для работы только учреждениям системы социальной защиты населения, другие органы, в том числе структуры УВД по делам несовершеннолетних, здравоохранения, образования не имеют к ней доступа, что усложняет поиск данных, обмен актуальной информацией и т.д.);

– отсутствие единой трактовки понятия «неблагополучная семья», критериев ее характеризующих, в законодательстве и практике (на данном этапе причисление семьи к категории «неблагополучная» имеет субъективную оценку специалистов, занимающихся этой семьей);

– отсутствие четкого разграничения функций между ведомствами, входящими в состав консилиума;

– консилиум дублирует некоторые функции Комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, является также коллегиальным органом, но более узкой направленности;

– отсутствие в современной практике актуального положения о комиссии по делам несовершеннолетних, отражающих их полномочия и функции (до настоящего времени действует Указ Президиума ВС РСФСР от 03.06.1967 «Об утверждении Положения о комиссиях по делам несовершеннолетних»);

– отсутствие учреждений для размещения несовершеннолетних детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, обучающихся в учреждениях на-

чального и среднего профессионального образования на период летних каникул.

Очевидно, что в случае устранения обозначенных межведомственных барьеров, а также вневедомственного характера работы консилиума повысится эффективность профилактической работы по предупреждению безнадзорности и правонарушений среди несовершеннолетних в г. Благовещенске.

В заключение необходимо еще раз подчеркнуть, что теоретико-методологический анализ межведомственного взаимодействия в системе профилактики безнадзорности, беспризорности и правонарушений несовершеннолетних позволяет выявить закономерности функционирования системы. Применение системного и комплексного подходов составляют основу межведомственного взаимодействия и на практике реализуются через межведомственный подход.

Межведомственное взаимодействие органов и учреждений системы профилактики безнадзорности, беспризорности и правонарушений несовершеннолетних в г. Благовещенске осуществляется на высоком организационном уровне. При этом актуальным остается приведение в соответствие законодательной базы, устранение выявленных межведомственных барьеров.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

- 1 Каган, М.С. Системный подход и гуманитарное знание: избранные статьи / М.С. Каган. – Ленинград: Издательство Ленинградского университета, 1991. – 384 с.
- 2 Иванов, О.И. Методология социологии: учебно-методическое пособие. – СПб.: Социологическое общество им. М.М. Ковалевского, 2003. – 64 с.
- 3 Иванов, О.И. Введение в социологию социальных проблем: учебно-методическое пособие. – СПб.: Социологическое общество им. М.М. Ковалевского, 2003. – 80 с.
- 4 Парсонс, Т. Система современных обществ / Пер. с англ. Л.А. Седова и А.Д. Ковалева. Под ред. М.С. Ковалевой. – М.: Аспект Пресс, 1998. – 270 с.
- 5 Руководство по оказанию комплексной помощи беспризорным и безнадзорным несовершеннолетним / под ред. О.Н. Богомолова, Р.В. Йорик. – СПб.: Санкт-Петербургская общественная организация «Врачи детям», 2008. – 146 с.
- 6 Институт законодательства и правовой информации имени М.М. Сперанского [Официальный сайт]. URL: http://www.izpi.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=3408:2013-07-01-08-50-34&catid=32 (дата обращения: 06.11.2013).

INTER-INSTITUTIONAL COOPERATION WITHIN THE CHILD NEGLECT, CHILD HOMELESSNESS AND JUVENILE CRIME PREVENTION SYSTEM IN BLAGOVESHCHENSK

© 2014

M.V. Sidorenko, master of the chair «Medical and social work»
Amur State University, Blagoveschensk (Russia)

Key words: system-wide approach; complex approach; societal system; child neglect; child homeless; violations of law; juvenile; social prevention work; Inter-institutional interaction; Inter-institutional approach, Inter-institutional barriers.

Annotation: Inter-institutional cooperation is a basic ground for bodies and agencies within the child neglect, child homelessness and juvenile crime prevention system. The theoretical basis involves complex and system-wide approaches. In practice the fulfillment of the inter-institutional interaction is encumbered by the existing inter-institutional barriers. Overcoming the obstacles by strengthening inter-institutional cooperation would make prevention work more effective.